

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

DOTTORATO DI RICERCA IN

DIRITTO EUROPEO

Ciclo XXVIII

Settore concorsuale di afferenza: 12/E4 – Diritto dell'Unione Europea

Settore scientifico disciplinare: IUS/14 – Diritto dell'Unione Europea

L'UNIONE EUROPEA E LE POLITICHE DI INTEGRAZIONE DEI ROM

Presentata da: Mirabela Elena Miscoci

Coordinatore Dottorato

Prof.ssa Lucia Serena Rossi

Relatore

Prof.ssa Alessandra Zanobetti

Relatore

Prof.ssa Lucia Serena Rossi

Esame finale anno 2016

L'UNIONE EUROPEA E LE POLITICHE DI INTEGRAZIONE DEI ROM

INTRODUZIONE (p. 6)

CAPITOLO PRIMO

ROM CITTADINI EUROPEI SCONOSCIUTI (p. 13)

1.Premessa.-**2.**Cenni introduttivi sulla presenza nell'Unione europea dei rom cittadini europei.-**2.1.** Terminologia.-**2.2.** Dati demografici e statistici.-**2.3.** Breve excursus sulla migrazione dei rom.-**2.3.1.** L'arrivo dei rom nelle terre bizantine.-**2.3.2.** L'arrivo dei rom in Europa occidentale.-**2.3.3.**I primi provvedimenti di espulsione.-**2.3.4.**Le politiche di sedentarizzazione forzata.-**2.3.5.** Porrajmos o lo sterminio dei rom.-**2.3.6.** I rom dell'Europa centro-orientale durante il periodo comunista.-**3.** Prime riflessioni sul tema dell'integrazione dei rom nell'Unione europea.-**3.1.** I rom: una minoranza europea speciale?-**3.2.**La lotta alla discriminazione etnico-razziale dei rom.-**3.3.** Le politiche europee per l'inclusione sociale dei rom.

CAPITOLO SECONDO

IL RICONOSCIMENTO E LA PROTEZIONE DELLA MINORANZA ROM NELL'AMBITO INTERNAZIONALE ED EUROPEO (p. 36)

1.Premessa.-**2.** La classificazione dei rom in alcune tipologie minoritarie.-**3.** Le fonti normative delle Nazioni Unite per la protezione delle minoranze.-**3.1.** Segue: gli organi di controllo.-**3.2.** Strumenti onusiani soft law relativi alla minoranza rom.-**4.** L'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa e la minoranza nazionale rom e sinti.-**4.1.** Rom e sinti nei documenti dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa.-**4.2.** L'Alto Commissario sulle minoranze nazionali e la minoranza rom e sinti.-**5.** Il Consiglio d'Europa e la minoranza nazionale rom e travellers.-**5.1.** La Carta delle lingue regionali e minoritarie.-**5.2.** La Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali.-**6.** L'Unione europea e il riconoscimento delle minoranze.-**6.1.** Segue: la Corte di Giustizia e la questione della protezione delle minoranze.-**6.2.** L'Unione europea e la minoranza rom.

CAPITOLO TERZO

LA NON-DISCRIMINAZIONE DEI ROM PER MOTIVI ETNICO-RAZZIALI (p. 83)

1.Premessa.-**2.** La tutela antidiscriminatoria europea dei rom per motivi etnico-razziali.-**2.1.** Segue: la direttiva 2000/43/CE sull'uguaglianza razziale.-**2.2.** Caso CHEZ RB: un'opportunità per combattere la diffusa discriminazione etnico-razziale dei rom?-**3.** Politiche, programmi e strumenti finanziari europei per combattere le discriminazioni etnico-razziale nei confronti dei rom.-**4.** I rom e la non-discriminazione per motivi etnico-razziali: risultati concreti.

CAPITOLO QUARTO

LE POLITICHE EUROPEE PER L'INCLUSIONE SOCIALE DEI ROM (p. 103)

1. Premessa.-**2.** Il "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom": una nuova opportunità?-**3.** Le politiche europee in materia di istruzione.- **3.1.** Segue: base giuridiche e programmi europei.-**3.2.** Il "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom" e l'accesso all'istruzione.-**4.** Le politiche europee in materia di occupazione.- **4.1.** Segue: basi giuridiche e programmi europei.-**4.2.** "Il Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom" e l'accesso all'occupazione.-**5.**L'odierna situazione delle condizioni abitative dei rom nell'Unione europea.-**5.1.** Il diritto all'alloggio nei documenti internazionali.-**5.1.1.** La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il diritto all'alloggio.-**5.1.2.** Il diritto all'alloggio nella Carta sociale europea riveduta.-**5.2.** Le politiche europee in materia di alloggio.-**6.** Le politiche europee in materia di sanità e assistenza sanitaria.

CAPITOLO QUINTO

LE POLITICHE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEI ROM NELL'AMBITO CULTURALE (p. 138)

1.Premessa.-**2.** 'Un mondo di mondi': tratti distintivi della cultura rom.-**2.1.** Lo stereotipo del nomadismo come "codice interpretativo" della cultura rom.-**2.1.1.** Lo stile di vita itinerante dei rom e il giudice di Strasburgo.-**2.2.** Il matrimonio tradizionale rom: la sentenza Muñoz Díaz.-**3.** La via europea all'integrazione culturale dei rom.-**3.1.** La politica culturale europea per l'integrazione dei rom.-**3.2.** Concetto di cultura. Una definizione aperta.-**3.3.** Segue: concetto di diversità culturale.-**3.4.** L'Unione europea e la tutela della diversità culturale.-**3.5.** Misure europee concrete per tutelare la diversità culturale dei rom.

CAPITOLO SESTO

L'INTEGRAZIONE DELLE COMUNITÀ ROM IN ITALIA E ROMANIA

I. INTEGRAZIONE DEI ROM, SINTI, CAMMINANTI: IL CASO ITALIANO (p. 161)

1. Lo status giuridico delle comunità rom in Italia.-**2.** La tutela delle minoranze in Italia e la legge n. 482/1999.-**2.1.** Il mancato riconoscimento nell'ordinamento italiano dei rom, dei sinti e dei camminanti in quanto minoranza.-**2.1.1.** Segue: il ruolo delle Regioni nella disciplina giuridica dei rom, dei sinti e dei camminanti.-**3.** Strumenti di tutela giuridica contro la discriminazione delle comunità rom.-**4.** La Strategia italiana per l'integrazione dei rom, dei sinti e dei camminanti.-**4.1.** Segue: la valutazione della Strategia italiana per l'integrazione dei rom, dei sinti e dei camminanti.

II. L'INTEGRAZIONE DEI ROM: IL CASO RUMENO (p. 182)

1. I rom e la Romania: un inquadramento.-**2.** La protezione giuridica della minoranza rom nell'ordinamento giuridico rumeno: disposizioni costituzionali.-**2.1.** Disposizioni normative specifiche.-**2.1.1.** La Strategia del Governo rumeno per il miglioramento della situazione dei rom del 2001.-**2.2.** Quadro istituzionale.-**2.2.1.** Agenzia Nazionale per i Rom.-**3.** Il quadro normativo e istituzionale antidiscriminatorio.-**3.1.** Consiglio Nazionale per la Lotta alle Discriminazioni.-**4.** Strategia governativa per l'inclusione dei cittadini rumeni di minoranza rom (2012-2020).-**4.1.** Segue: Strategia del Governo rumeno per l'inclusione dei cittadini rumeni appartenenti alla minoranza rom (2015-2020).

Conclusioni (p. 203)

Cronologia (p. 213)

Allegato-Comunicazione della Commissione europea-"Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020" (p. 219)

Indice della giurisprudenza (p. 236)

Bibliografia (p. 238)

Indice (p. 275)

INTRODUZIONE

Discendenti da tribù indiane che con diaspore susseguitesì nel tempo lasciarono le sponde del fiume Indo, rifugiandosi nel tardo medioevo in Europa, oggi, i rom, sono una vera minoranza europea, e allo stesso tempo, quella più “vulnerabile alla discriminazione e alla violazione dei diritti fondamentali”¹.

La loro storia è lunga e dolorosa, in cui le parole d’ordine, spesso, sono repressione, limitazione della libertà, deportazione, emarginazione, povertà. Infatti, sin dal loro arrivo nel continente europeo, in ogni epoca ai rom viene applicato un certo cliché, “zingaro maledetto, stregone, bugiardo, buon selvaggio, artista, ammaliatore, delinquente”², e diventano “oggetto” di repulsione o di sfruttamento (ad esempio, si consideri la condizione di schiavitù dei rom nei principati danubiani), di annientamento culturale, di segregazione, di strategie di integrazione dissimulate da assimilazione forzata, di sterminio. Tali pratiche hanno raggiunto l’apice con il Porrajmos, “grande divoramento”, in lingua romanès, quando vennero sterminati più di cinquecentomila rom.

Come confermato da tutti gli studi pubblicati sul tema e a quanto si constata, a occhio nudo, una parte significativa dei 10-12 milioni di rom dispersi in tutta Europa, nel terzo millennio, si confronta con povertà e le problematiche conseguenti: tassi elevati di disoccupazione, scarsa preparazione scolastica, mancanza d’alloggi, esclusione sociale. I rom continuano a essere perfino a otto anni di distanza dalle conclusioni del Consiglio, Affari Generali, sull’inclusione dei rom³, dell’8 dicembre 2008, “un gruppo svantaggiato sotto diversi aspetti e particolarmente vulnerabile all’esclusione sociale, alla povertà e alla discriminazione”, anche se, almeno sul piano formale, godono degli stessi diritti e degli stessi doveri dei cittadini europei, quali il diritto alla libera circolazione, motore di integrazione europea. In più, l’esperienza recente di alcuni Stati membri (come la loro schedatura in Italia o l’iniziativa francese del 2010 di incentivare “il rimpatrio spontaneo” di cittadini bulgari e rumeni di etnia rom), ci permette di suggerire che si tratti di cittadini a cui non sono sempre garantite le pari opportunità previste dalla legge, il diritto all’accesso all’istruzione, all’occupazione, all’alloggio e alla sanità pubblica, il diritto alla libera circolazione nell’Unione europea.

¹ Si veda la Relazione dell’Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali, EU-MIDIS-Indagine dell’Unione europea sulle minoranze e la discriminazione, relazione “Dati brevi”: i Rom, reperibile all’indirizzo: http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/eumidis_roma_en.

² Stereotipi individuati da Loredana Narciso (“La maschera e il pregiudizio”, Roma, Melusina, 1990).

³ Doc. 15976/1/08 REV 1.

Alla luce di tali considerazioni e tenendo presente che il mondo rom è un vero universo di usi, costumi, regole giuridiche proprie, con delle profonde divisioni al suo interno, a volte incomprensibili per un non-rom, è legittimo chiedersi: chi dovrebbe assumersi la responsabilità della loro integrazione, con quali strumenti, accettabili, certamente, da tutte le forze politiche, sociali dei gajè (termine con cui i rom indicano gli Altri) e dei rom, per assicurare a essi l'uguaglianza e la partecipazione alla vita sociale, politica, culturale sia nei paesi di cittadinanza che in quelli europei di residenza? Che ruolo può svolgere l'Unione europea? Infine, può la loro integrazione condurre al superamento del binomio povertà-discriminazione?

Tali questioni costituiscono l'occasione di approfondimento della tesi, volta a far affiorare gli strumenti giuridici, le politiche, le strategie e gli strumenti finanziari adottati dall'Unione europea in merito all'integrazione dei rom.

Con il collasso del blocco comunista, la disintegrazione dell'ex Jugoslavia, episodi seguiti da esodi di massa verso i paesi occidentali, l'adesione all'Unione europea degli Stati con un numero rilevante di comunità rom, le politiche repressive attuate nei loro confronti in molte parti d'Europa, il tema dell'integrazione dei rom, data la povertà, l'emarginazione e le frequenti discriminazioni è tornato in primo piano.

Di conseguenza, l'Unione europea fedele ai suoi obiettivi di perseguire la parità di trattamento, di lotta al razzismo e all'intolleranza nei confronti dei rom, di appoggiare i loro diritti fondamentali in quanto cittadini europei, di lotta e contrasto all'esclusione sociale, (articolo 3 par. 3, comma 2 TUE, articolo 9 TFUE, articolo 151 TFUE, articolo 153 TFUE) grazie ad un quadro legislativo che promuove la non-discriminazione (articolo 2 TUE, articolo 10 TFUE, articolo 18 TFUE, articolo 19 TFUE, articolo 21 par. 1 Carta di Nizza), in tempi più recenti, ha avviato un complesso processo di integrazione e protezione dalla discriminazione dei membri appartenenti alle comunità rom.

Infatti, la risposta europea, alla sfida dell'integrazione dei rom, è riassunta dalla comunicazione della Commissione, "Quadro dell'Unione europea per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020"⁴, strumento giuridico sottoscritto da tutti i ventotto Stati membri, con cui si registra una prima svolta. È tuttavia ancora prematuro coglierne i frutti, nonostante "l'integrazione dei rom non solo apporterà vantaggi sociali, ma produrrà anche benefici economici sia alle popolazioni rom, sia alle comunità di cui fanno parte"⁵.

⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, "Quadro dell'Unione europea per le strategie nazionali di integrazione dei rom fino al 2020", Bruxelles, 5 aprile 2011, COM(2011) 173 definitivo.

⁵ *Ibidem*, p. 3.

Tale atto, tenendo conto della complessità e dell'interdipendenza povertà-discriminazione, contiene orientamenti specifici per aiutare gli Stati membri. Le istituzioni europee e gli Stati membri hanno una responsabilità comune nel processo dell'integrazione dei rom nell'ambito delle loro rispettive e complementari competenze, per quel che riguarda, in particolare, lo sviluppo di strategie nazionali che affrontino tutti gli aspetti della situazione relativa ai rom, principalmente, focalizzando l'attenzione su quattro settori chiave: istruzione, occupazione, assistenza sanitaria e alloggio.

Oggetto d'indagine: le politiche europee per l'integrazione dei rom cittadini europei negli Stati di origine o di residenza.

La presente tesi mira alla valutazione del grado di integrazione dei rom cittadini europei negli Stati membri, in seguito all'attuazione di una serie di politiche, misure e mobilitazione di risorse finanziarie, da parte dell'Unione europea, in materia di antidiscriminazione etnico-razziale, inclusione sociale e protezione delle minoranze.

Per quanto riguarda la nozione di integrazione, essa si intende come un complesso processo messo in atto dall'Unione europea nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà e della responsabilità primaria degli Stati membri, a carattere transnazionale, che si articola su tre binari d'intervento, valorizzando il diritto dell'individuo di conservare la sua identità culturale, al fine di migliorare la condizione economico-sociale dei rom e di garantire loro l'effettiva fruizione dei diritti fondamentali previsti dalla Carta dei diritti fondamentali. Il processo di integrazione dei rom si incanala, principalmente, in tre binari d'intervento interconnessi: riconoscimento dei rom in quanto minoranza europea 'speciale', la lotta alla discriminazione etnico-razziale e l'inclusione sociale dei rom.

Metodologia

La presente tesi si basa, principalmente, sull'analisi di documenti ufficiali elaborati in ambito internazionale, europeo e nazionale (soprattutto per lo studio del caso proposto al sesto capitolo) quali comunicazioni della Commissione, risoluzioni del Parlamento europeo, raccomandazioni del Consiglio europeo o del Consiglio d'Europa, strategie nazionali elaborate dagli Stati membri per l'integrazione dei rom, vari documenti governativi ed europei di tipo report, censimenti, statistiche e documenti storici (utili per affrontare la questione delle radici storico-sociale delle attuali difficoltà di integrazione dei rom).

Per quanto riguarda *l'ambito della tesi* occorre menzionare le seguenti categorie di persone: rom cittadini europei (aventi la cittadinanza di uno dei ventotto Stati membri), rom cittadini di Stati terzi beneficiari di norme particolari applicabili nei

loro confronti come, ad esempio, le disposizioni della direttiva 2003/86/CE⁶ o della direttiva 2003/109/CE⁷, rom cittadini di Stati terzi cui è stato riconosciuto lo status di rifugiato⁸ o lo status di beneficiario della protezione internazionale⁹, infine, rom apolidi.

Di fronte a questo quadro variegato e tenendo conto che il trattamento giuridico può variare a seconda del caso considerato, intendiamo circoscrivere l'oggetto della nostra indagine, principalmente, *ai rom cittadini europei*.

Infatti, la maggior parte dei rom che vive nell'Unione europea ha la nazionalità di uno degli Stati membri e, in virtù della cittadinanza dell'Unione europea¹⁰ (articolo 20, par.2 TFUE), fruisce degli stessi diritti e doveri di qualunque altro cittadino europeo. Alla luce di questa circostanza, i rom cittadini europei dovrebbero beneficiare del diritto alla libera circolazione all'interno dell'Unione, del diritto all'accesso all'istruzione e all'occupazione, all'alloggio e sanità pubblica, del diritto all'uguaglianza davanti alla legge e alla non-discriminazione.

⁶ Direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, fissa le condizioni dell'ingresso e del soggiorno al quale i cittadini di Stati terzi che risiedono legalmente in uno Stato membro, possono esercitare il diritto al ricongiungimento familiare (cioè "l'ingresso e il soggiorno in uno Stato membro dei familiari di un cittadino di un paese terzo che soggiorna legalmente in tale Stato membro, al fine di conservare l'unità familiare, indipendentemente dal fatto che il legame familiare sia anteriore"), in *GUUE*, L 251 del 3 ottobre 2003, p. 12 ss.

⁷ Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di Stati terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, in *GUUE*, L 016 del 23 gennaio 2004, p. 44 ss.

⁸ Rom cittadini di Stati terzi aventi diritto allo status di rifugiato beneficiano delle disposizioni della direttiva 2013/32/UE, che abroga la Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, recanti procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, in *GUUE*, L 180 del 29 giugno 2013, p. 60 ss.

⁹ Rom cittadini di Stati terzi beneficiari della Direttiva qualifiche, 2011/95/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per il contenuto della protezione riconosciuta, in *GUUE*, L 337 del 20 dicembre 2011, p. 9 ss., o della Direttiva protezione temporanea, 2001/55/CE, che stabilisce standard minimi per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati nonché la promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, in *GUCE*, L 212 del 7 agosto 2001, p. 12 ss.

¹⁰ Col trattato di Maastricht (1993) è istituita la cittadinanza europea che si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima. In effetti, come affermato dalla Corte nella sentenza Baumbast (Causa C-413/99, Baumbast e R contro Secretary of State for the Home Department, 17 settembre 2002, ECLI: 61999CJ0413), la cittadinanza è "lo status fondamentale dei cittadini degli stati membri e che un cittadino dell'Unione che non benefici più nello stato ospitante del diritto di soggiorno in qualità di lavoratore migrante può in qualità di cittadino dell'Unione europea, ivi beneficiare del diritto di soggiorno in virtù dell'efficacia diretta dell'articolo 18, par. 1".

Gli innumerevoli ostacoli di ordine economico, sociale, culturale in cui si imbattono i rom cittadini europei impediscono, a volte, l'esercizio di tali diritti nella loro pienezza ed effettività¹¹. Da qui la necessità di un intervento europeo mirato a combattere la povertà, l'esclusione sociale, la discriminazione, il razzismo nei loro confronti e di assicurare, oltre all'esercizio della libera circolazione, anche l'integrazione socio-economica dei rom cittadini europei negli Stati di origine o negli Stati di residenza.

Struttura della tesi

Prima di esporre il percorso che seguiremo per trattare il tema "L'Unione Europea e le politiche di integrazione dei rom", innanzitutto, è necessario precisare che le comunità oggetto del titolo e della ricerca, anche se suddivise in gruppi eterogenei accomunati principalmente da radici storiche, un forte senso di appartenenza identitaria, emarginazione sociale, un'esperienza condivisa di discriminazione, per comodità di esposizione saranno indicate con il termine "rom" (nel primo capitolo la questione terminologica viene affrontata nel dettaglio).

Nel presente lavoro, la trattazione dell'integrazione dei rom cittadini europei negli Stati di origine o negli Stati europei di residenza è organizzata in sei capitoli.

Nel primo capitolo, "Rom cittadini europei sconosciuti", strutturato in due parti, ci proponiamo di offrire una panoramica sulla loro presenza nell'Europa e una serie di spunti introduttivi al tema della integrazione dei rom negli Stati di origine o di insediamento. Nella prima parte del capitolo, intitolata "Cenni introduttivi sulla presenza nell'Unione europea dei rom cittadini europei", intendiamo sfatare qualche mito sulla loro origine e approfondire la conoscenza del mondo rom affrontando diversi aspetti problematici e poco noti, quali la terminologia dei cinque gruppi principali e dei numerosi sottogruppi, i dati demografici e il reale numero di persone appartenenti alle comunità rom che vivono in Europa, la migrazione degli antenati dei rom dall'India fino alle ondate migratorie più recenti, dato

¹¹ Consideri l'iniziativa francese del 2010 di "agevolare il rimpatrio spontaneo di cittadini bulgari e rumeni di etnia rom". Nel 2010, il Governo del presidente Sarkozy ha deciso di abbattere, per motivi di ordine pubblico e di sanità pubblica, circa 300 campi rom e di provvedere al rimpatrio volontario, "ovvero dietro un incentivo di 300 euro a testa", dei rom irregolari o riconosciuti colpevoli di reato. La politica francese è stata condannata dall'Unione europea, dal momento che i rom rimpatriati sono cittadini rumeni e bulgari, a cui è garantito, il diritto alla libera circolazione all'interno dell'Unione. La Commissione europea aveva aperto una procedura d'infrazione contro la Francia "per errata trasposizione della direttiva 2004/38/CE, lasciandole 15 giorni per proporre un calendario di messa in conformità della legislazione, procedimento ulteriormente chiuso nonostante la politica del governo di Sarkozy è stata continuata anche dal suo successore. Sul punto si veda la risoluzione del Parlamento europeo del 9 settembre 2010 sulla situazione dei rom e la libertà di circolare nell'Unione europea (P7_TA-PROV(2010)0312). In argomento, v. altresì il saggio di CARRERA S., MERLINO M., La vicenda dei rom comunitari in Francia e il mutamento delle priorità politiche dell'Ue. Dal diritto alla libera circolazione all'onere dell'integrazione, RomaTrE-Press, anno V, n. 1, 2015.

l'allargamento all'Est, spazio con una cospicua presenza rom. Nella seconda parte del primo capitolo, l'obiettivo è di identificare le problematiche dell'integrazione dei rom nell'Unione Europea, che faranno da filo conduttore della ricerca nei prossimi capitoli. Infatti, la seconda parte si sviluppa come un momento di riflessione intorno al complesso tema delle politiche europee, delle iniziative congiunte dell'Unione e degli Stati membri a favore dell'integrazione dei rom e sull'effettivo ruolo che essa ha assunto negli ultimi 26 anni per il riconoscimento dei rom in quanto minoranza europea, per la loro integrazione nel tessuto europeo e come baluardo contro la discriminazione basata sull'origine etnica e la razza.

Nel secondo capitolo, "Il riconoscimento e la protezione della minoranza rom nell'ambito internazionale ed europeo", si vogliono mettere in evidenza, oltre all'inquadramento giuridico del concetto di minoranza, alcune considerazioni sui limiti e ambiguità del riconoscimento giuridico dei rom in quanto minoranza europea, alla luce di numerosi strumenti normativi di diritto internazionale (*inter alia*, la Carta delle lingue regionali e minoritarie, la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, l'unico trattato sinora esistente a tutela delle minoranze) ed europeo. Ci si chiede se i rom, in senso giuridico, siano veramente una minoranza europea e come tale tutelabile con i relativi strumenti giuridici di respiro internazionale/europeo o si tratti, piuttosto, di un gruppo sociale particolarmente svantaggiato. Oltre a ciò, si intende presentare la tematica della protezione e promozione dei diritti della minoranza rom in un'ottica multilivello (Nazioni Unite, Consiglio d'Europa, Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, Unione europea).

Nel terzo capitolo, "La non-discriminazione dei rom per motivi etnico-razziali", l'intento è di valutare il quadro antidiscriminatorio europeo, con particolare attenzione alla direttiva 2000/43/CE, e le politiche, i programmi e gli strumenti finanziari europei per contrastare la discriminazione dei rom, basata sulla razza e sull'origine etnica, discriminazione spesso accompagnata dall'antiziganismo, "una forma distinta di razzismo e intolleranza che sta alla base di atti d'ostilità che vanno dall'esclusione alla violenza nei confronti delle comunità dei rom". Infine, a completamento del lavoro d'indagine, sarà presentata la sentenza CHEZ RB (Case C-83/14, CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD v. Komisia za Zashita ot Diskriminatsia), che costituisce, finora, l'unica pronuncia della Corte di Giustizia sulla discriminazione dei rom. Essa si presenta pertanto, come una possibile "pietra miliare" nel processo di interpretazione del divieto di discriminazione razziale e etnico nei confronti dei rom.

Il quarto capitolo, intitolato "L'Unione europea e le politiche di integrazione dei rom", entra nello specifico delle politiche europee rispetto alla questione dell'integrazione sociale ed economica dei rom. Quindi verranno trattate le principali iniziative della Commissione e del Consiglio europeo e si valuterà, principalmente, il ruolo delle politiche europee per l'integrazione dei rom in quattro

settori cardini (l'istruzione, l'occupazione, l'alloggio e la sanità), indicati dalla Commissione nel "Quadro dell'Unione europea per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020". Come essa sottolinea, si tratta di tematiche correlate poiché "la mancanza di alloggio influenza le condizioni di salute poiché limita l'accesso ai servizi sanitari e l'accesso di opportunità di lavoro; la situazione sanitaria influenza il grado di istruzione, mentre l'istruzione influisce sui comportamenti relativi alla salute; il livello di istruzione e di formazione professionale influenza le possibilità di trovare un impiego; a sua volta l'occupazione consente di migliorare gli standard di vita, comprese le condizioni abitative e l'accesso all'istruzione e ai servizi sanitari"¹². Difatti, l'intervento europeo, al di là dei limiti insiti nella ripartizione delle competenze con gli Stati membri, si concretizza in una serie di azioni positive, strategie, iniziative congiunte con questi ultimi¹³, l'incoraggiamento dell'uso dei fondi strutturali europei da parte degli Stati membri, per far sì che i rom possano esercitare pienamente i loro diritti fondamentali, come il diritto al lavoro, il diritto all'istruzione.

Nel capitolo quinto, "Le politiche europee per l'integrazione dei rom nell'ambito culturale", proviamo a rispondere alla domanda, se in un'Europa multietnica, la reinterpretazione del tema delle minoranze sotto il profilo della diversità culturale, rappresenta un trend utile alla loro integrazione o almeno porta i miglioramenti sperati in materia di accesso ad una abitazione adeguata, l'accesso all'istruzione, alla possibilità di inserirsi nel mondo di lavoro.

Nel sesto capitolo, "L'integrazione delle comunità rom in Italia e Romania", la ricerca si chiuderà con alcune riflessioni su come due Stati membri dell'Unione europea, l'Italia e la Romania, hanno deciso di affrontare la questione rom, di rispondere all'appello europeo di elaborare una Strategia nazionale per la loro inclusione, del modo in cui fanno uso degli strumenti giuridici europei (ad esempio, l'applicazione della Direttiva 2000/43/CE riguardante la "parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica") nello sviluppo e nell'attuazione delle politiche effettive, finalizzate all'integrazione dei rom.

¹² European Commission, What works for Roma inclusion in the EU - policies and model approaches, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.

¹³ Ad esempio, i tre Summit europei sulle problematiche rom, il Decennio di integrazione dei rom (2005-2015), la Piattaforma europea per l'inclusione dei rom.

CAPITOLO I: ROM CITTADINI EUROPEI SCONOSCIUTI

1. Premessa

2. Cenni introduttivi sulla presenza nell'Unione europea dei rom cittadini europei

2.1. Terminologia

2.2. Dati demografici e statistici

2.3. Breve excursus sulla migrazione dei rom

2.3.1. L'arrivo dei rom nelle terre bizantine

2.3.2. L'arrivo dei rom in Europa occidentale

2.3.3. I primi provvedimenti di espulsione

2.3.4. Le politiche di sedentarizzazione forzata

2.3.5. Porrajmos o lo sterminio dei rom

2.3.6. I rom dell'Europa centro-orientale durante il periodo comunista

3. Prime riflessioni sul tema dell'integrazione dei rom nell'Unione europea

3.1. I rom: una minoranza europea speciale?

3.2. La lotta alla discriminazione etnico razziale dei rom

3.3. Le politiche europee per l'inclusione sociale dei rom

CAPITOLO I: ROM CITTADINI EUROPEI SCONOSCIUTI

"I rom sono una delle più grandi minoranze etniche nell'UE
ma troppo spesso essi sono anche i cittadini dimenticati dell'Europa" ¹

1. Premessa

Il punto di partenza è semplice: i rom sono presenti in tutti i ventotto Stati membri dell'Unione europea.

Definiti dal Consiglio d'Europa "una vera minoranza europea"², considerati dalla Commissione "la più povera e vulnerabile minoranza dell'Europa", rimane comunque opportuno rispondere in via preliminare alla domanda: chi sono i rom?

Se la povertà, l'esclusione sociale sotto il profilo scolastico, lavorativo, abitativo, sanitario, le discriminazioni etnico-razziali con cui si confrontano i rom, sono alquanto note, si sa invece poco o nulla della loro origine, del loro approdo in Europa, delle politiche repressive messe in atto dalle autorità sia nei paesi dell'Europa centro-orientale, sia nei paesi dell'Europa occidentale, delle loro consuetudini, del numero effettivo dei rom che vive nell'Unione europea o del fatto che il vocabolo rom definisce un insieme di gruppi che non sempre condividono la stessa lingua, cultura o religione.

Per questa ragione, si reputa che una presentazione, anche se sommaria dei principali gruppi etnici rom, del numero di persone di etnia rom che vive in Europa, nonché un quadro descrittivo dei flussi migratori dei rom dalla patria di origine fino ai più recenti spostamenti all'interno dell'Unione europea in seguito al crollo dei regimi comunisti, agli eventi dei Balcani degli anni novanta e all'adesione al progetto europeo della Romania e della Bulgaria, paesi con una numerosa presenza demografica rom, risulti indispensabile per conoscerli meglio e per comprendere il motivo per cui una delle più antiche comunità europee continua ad essere vittima di pregiudizi e di esclusione sociale e la sua integrazione diventa una questione ardua a livello europeo, interferendo, a volte, sui rapporti (diplomatici) fra gli Stati membri (e l'Unione europea).

¹ Vladimír Špidla, ex Commissario responsabile per le pari opportunità.

² Nella Raccomandazione n. 1203, relativa ai rom in Europa, adottata dall'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa il 2 febbraio 1993, si legge: "uno degli obiettivi del Consiglio d'Europa è la promozione di un'identità culturale europea genuina, includendo numerose culture minoritarie. Un posto speciale tra le minoranze è dedicato ai rom. Essi sono una vera minoranza europea, che non rientra nelle definizioni di minoranze nazionali o linguistiche. Come minoranza non territoriale, i rom contribuiscono enormemente alla diversità culturale europea".

Il riferimento in particolare è alla già menzionata vicenda dell'allontanamento dei rom, nel 2010, dalla Francia³ e ai decreti italiani relativi alla c.d. "emergenza nomadi", alla schedatura con raccolta dei dati biometrici dei residenti dei campi nomadi, che hanno causato tensioni diplomatiche fra Romania e Italia⁴.

2.Cenni introduttivi sulla presenza nell'Unione europea dei rom cittadini europei

Come già anticipato, in realtà, dei rom, della loro storia, della cultura tramandata oralmente, dell'eterogeneità dei gruppi, della loro struttura sociale⁵ sostanzialmente orizzontale, fondata sulla famiglia estesa e su antiche regole di fratellanza, dove gli sposi maturano il matrimonio in giovane età, dove le donne ricoprono un ruolo subordinato, del loro ordinamento giuridico⁶ che riconosce le gerarchie e rispetta i giudizi del tribunale rom⁷ sappiamo poco, eccetto il fatto che

³ Sul punto si rinvia alla nota undici, pagina 10 della presente tesi.

⁴ Contro l'Italia, la Commissione europea, tra giugno 2006 e il febbraio 2007, aveva avviato un procedimento d'infrazione, ai sensi dell'articolo 258 TFUE "a causa della mancata comunicazione, entro il termine fissato, del testo delle disposizioni di diritto interno adottate ai fini del recepimento della direttiva", procedimento successivamente chiuso, "avendo l'Italia gradualmente adottato le misure di recepimento richieste". Per quanto riguarda lo stato di "emergenza nomadi" è stato dichiarato illegittimo dalla Corte di Cassazione, nel 2013, dato il mancato "nesso di causalità tra la presenza di rom e una straordinaria turbativa dell'ordine e della sicurezza pubblica".

⁵ Sulla struttura sociale delle comunità rom, sulle loro tradizioni, la loro cultura si rinvia a: *ACTON T.*, *Gypsy Politics and Social Change*, London, 1974; *ACTON T.*, *CAFFREY S.*, *MUNDY C.*, *Theorizing Gypsy Law*, in *Am. J. Comp. law*, 1997, p. 237 ss.; *COZANNET F.*, *Gli zingari. Miti e usanze religiose*, Jaca Book, Milano, 1975; *DE CONDAT D.*, *Rom, una cultura negata*, Arti grafiche siciliane, Palermo, 1997; *DJURIC R.*, *La cultura dei roma e sinti*, in *KARPATI M.*, *Zingari ieri e oggi*, Roma, Centro studi zingari; Bolzano: Associazione per i popoli minacciati, Centro di cultura dell'Università Cattolica, 1993, p. 137 ss.; *ELIADE M.*, *Storia delle credenze e delle idee religiose*, vol. I, Firenze, 1979; *LEDDA L.*, *PAU P.*, *Gente del mondo. Voci e silenzi delle culture zingare*, Artemide, Roma, 1998; *SPINELLI S.*, *Baro romano drom. La lunga strada dei Rom, Sinti, Kale, Manouches e Romanichals*, Meltemi, Roma, 2003; *IDEM*, *Rom, genti libere: storia, arte e cultura di un popolo misconosciuto*, Dalai editore, Milano, 2012; *WILLIAMS P.*, *Mariage tsigane*, Paris, L'Harmattan, 1994.

⁶ Sulle regole giuridiche del diritto rom e sulla Kris, il tribunale rom, si rinvia ai contributi di: *MANCINI L.*, *Il diritto zingaro. Note di antropologia giuridica*, in *SIMONI A.*, *Stato di diritto e identità rom*, Torino, 2005, p. 178 ss.; *SIMONI A.*, *Il giurista e gli zingari: lezioni dalla common law*, in *Pol. Dir.* 1999, p. 629 ss.; *IDEM*, *Il diritto rom*, Giuffrè, Milano, 2004.

⁷ In caso di conflitto fra i membri delle comunità, quando la coesione interna viene messa in pericolo, quando le tradizioni o le regole interne non vengono rispettate o per chiarire questioni matrimoniali, viene convocato la Kris, composta da un Consiglio degli anziani e presieduto dal krisnitori, il giudice. Il Consiglio degli anziani e il giudice dopo aver ascoltato le parti coinvolte, un'importanza "vitale" assume il giuramento e la pena per chi mente è "severissima fino all'esclusione dalla comunità", pronuncia il suo verdetto inappellabile. In caso in cui una delle parti coinvolte non rispetta la decisione della Kris, presa tramite il consenso dei suoi membri, perda la stima e il rispetto degli altri rom.

usiamo il vocabolo rom come eteronimo di “zingari”, mentre si tratta di uno dei cinque gruppi etnici.

Sul sito ufficiale della Commissione si legge: *“da più di mille anni, i rom, che comprendono nomadi, gitani, manouche, ashkali, sinti e sono parte integrante della civiltà europea. Oggi, con una popolazione di 10-12 milioni di persone in Europa (di cui circa 6 milioni nell'UE), sono la più grande minoranza del continente. Quasi tutti sono cittadini dell'UE”*.

Ai fini della nostra ricerca, prendendo come punto di partenza la summenzionata descrizione, ci si propone, in questa prima parte, di introdurre alcune questioni utili concernenti la terminologia, il numero dei rom presenti nell'Unione europea e una breve presentazione della loro migrazione dall'India alle ondate migratorie più recenti all'interno dell'Unione europea. Conoscere le origini, il momento del loro insediamento in Europa, la frammentazione delle comunità, ci permetterà, successivamente, nel capitolo due, dedicato al riconoscimento e alla protezione della minoranza rom nell'Unione europea di inquadrarli nella tipologia minoritaria più adatta.

È opportuno avvertire che in assenza di ricostruzioni giuridiche, per quanto riguarda le problematiche terminologiche, la migrazione dei rom, la qualificazione e le distinzioni dei diversi gruppi etnici rom, la nostra indagine, si gioverà, principalmente, degli studi storici e linguistici.

2.1.Terminologia

Un primo aspetto da affrontare è proprio la terminologia, sebbene sia impossibile in questa sede dar conto della complessità terminologica⁸ dei cinque gruppi rom che a loro volta si articolano in numerosi sottogruppi, nominati in base alle attività tradizionali o ai territori d'insediamento. Per questa ragione ci limitiamo a ricordare che rom è un termine “ombrello” per disegnare una varietà composita di gruppi e di sottogruppi⁹ “il cui unico tratto comune consiste, forse in

⁸ Sul problema terminologico, per riferirsi ai diversi gruppi e sottogruppi rom si rinvia ai contributi di: ARLATI A., MANNA F., CUOMO C., Gli zingari. Storia, tradizioni, lingua e cultura di un popolo senza patria, Tetti, Milano, 1997; HANCOCK I., We are the Romani people, Centre de Recherches Tsiganes, 2002; LIGEOIS J.P., Rom, Sinti, Kalè...Zingari e Viaggianti in Europa, Strasbourg, 1994; PISARE L., I Rom d'Europa, Laterza, Bari, 2009; SPINELLI S., Baro romano drom. La lunga strada dei Rom, Sinti, Kale, Manouches e Romanichals, cit.; IDEM, Rom, genti libere: storia, arte e cultura di un popolo misconosciuto, cit.

⁹ Per un quadro generale delle differenze linguistiche, religiose, culturale fra i diversi gruppi e sottogruppi, si veda: FRASER A., The Gypsies, Oxford, Blackwell, 1995; LIGEOIS J.P., Rom, Sinti, Kalè...Zingari e Viaggianti in Europa, cit.; IDEM, Roma, Gypsies, Travellers, Council of Europe Press, Strasbourg, 1994; PIASERE L., Popoli delle discariche, saggi di antropologia zingara, CISU, Roma, 1991; SPINELLI S., Baro romano drom. La lunga strada dei Rom, Sinti, Kale, Manouches e Romanichals, cit.; STEWART M., The Time of the Gypsies, Westview Press, Boulder, 1997.

una stigmatizzazione negativa”¹⁰. I cinque gruppi etnici sono: i rom presenti in Europa centro-orientale e nei Balcani; i sinti diffusi in Italia Settentrionale, Spagna, Francia, Germania; i manouches, residenti in Francia, ma anche in Italia; i kalè si trovano in Spagna, Portogallo, Finlandia; i romanichals vivono principalmente nella Gran Bretagna.

Nell'Unione europea sono rappresentati, come sopra indicato, da cinque gruppi etnici fondamentali e da tantissime comunità, ma ricostruire le loro vicende è “un’impresa ardua per la mancanza di testimonianze scritte da parte degli stessi interessati che hanno perpetuato la loro cultura, attraverso la sola trasmissione orale” e considerata “la carenza di documenti che non permette una ricostruzione dettagliata, mentre quelli ritrovati lasciano molte possibilità d’interpretazione dando luogo a mere supposizioni”¹¹.

Infatti, dal primo Congresso Mondiale dei Rom (International Romani Union), tenutosi a Londra nel 1971, loro preferiscono chiamare se stessi rom¹², vocabolo che nella lingua romànes significa “uomo”, “uomo libero” o “marito”. Durante i lavori del Congresso sono stati adottati anche i simboli della popolazione rom: la bandiera costituita da due bande orizzontali. Mentre la parte blu in alto rappresenta il cielo, il verde in basso si riferisce alla terra e la ruota rossa al centro simboleggia il carro, ossia il mezzo con il quale si spostavano. E’ stato inoltre adottato l’inno dei rom, “Djelem, djelem” o “Opre Roma”, opera del musicista serbo Iarco Giovanic e viene fissato l’8 aprile la giornata internazionale dei rom. Infine, in occasione del Congresso è stata fondata l’Unione Mondiale dei Rom riconosciuta dall’ONU nel 1979.

In Europa i nomi più frequentemente usati sono: gitanes (Francia), gitanos (Spagna), zingari (Italia), gypsies (Inghilterra), zigeuner (Germania), tigani (Romania), tchinghianè (Turchia), acigan o cigan (Bulgaria), ciganon (Serbia), cygan (Polonia), cykan (Russia), czigàni (Ungheria), ciganos (Litunia), zigebar (Svezia), tsigane (Francia), cigano (Portogallo), tutti risalenti a una probabile stessa radice che secondo lo studioso M. Bloch sarebbe “atsincani”, cioè il nome di una setta eretica dell’Impero Bizantino, nota per le sue attività di tipo magico.

¹⁰ PISARE L, I Rom d'Europa, cit., p.3.

¹¹ SPINELLI S., Baro romano drom. La lunga strada di rom, sinti, kale, manouches e romanichals, cit., p. 5.

¹² Tra gli studiosi esiste un vivo dibattito sull’origine del termine rom; l’etimologia del termine ci offre due spiegazioni: dal gruppo indiano dei “Doms”, una congregazione di tribù che “ebbe una certa rilevanza storica in India” o dal sanscrito “dom” che significa “echeggiare, risuonare”; in un trattato sanscrito di astronomia del VI secolo il termine dom è associato al nome “Gandhava” cioè musicista, nel secolo XII figurava in diverse cronache persiane associato a quello di “Candala” che significa “intoccabile, paria”.

Dato che il termine “zigaro”¹³ è ritenuto offensivo, dagli anni novanta, l’Unione europea nei documenti politici, giuridici e nei dibattiti ha adottato il vocabolo “rom”, mentre il Consiglio d’Europa usa l’etichetta “rom e viaggianti” e l’OSCE si riferisce a “rom e sinti”. Il termine rom, secondo la Commissione europea, definisce “un insieme di gruppi etnici che condividono caratteristiche culturali simili e una storia di segregazione nelle società europee”. Anche in un recente documento della Commissione, del 2011, “Quadro dell’UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020”, alla nota uno si legge: “il termine rom è usato nel presente testo, come in altri documenti politici del Parlamento europeo e del Consiglio europeo, come termine generale riferito a gruppi di persone più o meno accomunate da alcune caratteristiche culturali, come sinti, travellers, kalé, gens du voyage, ecc., che siano sedentari o meno”.

La scelta dell’Unione europea di accogliere soltanto l’espressione rom facendovi rientrare i cinque gruppi fondamentali e “la miriade di comunità” disperse in tutti gli Stati membri dell’Unione, sembra essere dettata soltanto da “comodità espositive”¹⁴ e senza alcuna intenzione di “assimilare” i membri di questi altri gruppi ai rom¹⁵. Oggi, nei documenti internazionali ed europei si preferisce il termine rom per comprendere una grande varietà di gruppi differenti (rom, sinti, kalé, romanichels, boyash, manush, ashkali, egyptians, yenish, travellers, dom, lom ecc.) accomunati da un’origine e da un percorso storico comune nonché da una storia di esclusione socio-culturale. Anche nella presente tesi, sulla base di quanto utilizzato dalle istituzioni europee nei loro documenti legislativi e politici, si userà, principalmente, il termine generico di rom.

2.2.Dati demografici e statistici

Un secondo aspetto problematico, su cui le posizioni degli Stati membri, ancora, sono difficilmente riconciliabili, è la mancanza di dati certi e credibili sul numero dei membri delle comunità rom (si pensi alla situazione rumena, laddove il censimento ufficiale segnala una presenza rom di circa 621.573 persone, mentre i dati delle istituzioni internazionali stimano una presenza rom di circa 2 milioni individui).

¹³ Secondo gli studiosi rom Mirga A. e Gheorghe N. il termine “zingaro” nell’Europa occidentale significa “nomade o emigrante, mentre in quella centro-orientale il termine fa riferimento a chi appartiene a un gruppo subordinato dal punto di vista sociale, povero e marginalizzato”, *MIRGA A., GHEORGHE N., The Roma in the Twenty-First Century: a Policy Paper, Project on Ethnic Relations, Princeton, New Jersey, USA, 1997, p. 9.*

¹⁴ Per un’opinione contraria si veda: *GUY W., Introduction, in Between Past and Future: The Roma of Central and Eastern Europe, in GUY W., Hatfield, 2001.*

¹⁵ *FORNARA M., Inclusione sociale dei rom nell’Unione europea, in BONETTI P., SIMONI A., VITALE T., La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia, Giuffrè, Milano, tomo I, 2011, p. 293.*

Non si conosce con certezza il numero delle persone rom disperse in Europa o in ognuno dei ventotto Stati membri dell'Unione e, in più, non esistono, neppure, dati affidabili, sul livello d'istruzione, sul tasso di disoccupazione, sulla situazione abitativa, sulla mortalità infantile o sulle aspettative di vita. Una tale mancanza incide in maniera significativa sullo sviluppo delle politiche e delle iniziative orientate alla risoluzione della questione rom, sul monitoraggio delle azioni europee/statali e sulla valutazione dei risultati raggiunti, che si basano su indicatori misurabili, è così, si de-credibilità le politiche europee, in quanto non è possibile verificare e seguire gli eventuali progressi.

Per quanto riguarda il numero dei membri delle comunità rom che vivono in Europa, attualmente, secondo i più recenti dati statistici del Consiglio d'Europa¹⁶, si stima una presenza di circa 12 milioni di rom, dei quali 9-10 milioni sparsi negli Stati membri dell'Unione europea, di cui la maggioranza svolge una vita sedentaria. È opportuno segnalare che i censimenti non sono attendibili, sia per l'assenza "di un'attenzione mirata sui rom e le comunità nomadi"¹⁷, sia perché molti rom rifiutano di farsi registrare per "timore di subire discriminazioni".

I rom sono presenti in tutti gli Stati europei ma le comunità più consistenti s'incontrano principalmente in Romania (il paese con la più numerosa popolazione di cittadini di etnia rom di tutta l'Unione europea, circa 2 milioni di rom), Bulgaria, Slovacchia, Ungheria, Spagna (è il paese dell'Europa occidentale con la più numerosa presenza di comunità rom, circa 700.000 individui). Difatti, si parla di tre "Europe rom"¹⁸: Europa carpato-balcanica, si tratta dell'area con il maggior numero di rom, con una percentuale stimata che va dal 60% al 70% del totale dei rom che vivono in Europa; Europa sud-occidentale (penisola Iberica e Francia) dove è concentrato tra il 15% e il 20% dei rom presenti in Europa; resto dell'Europa, nel quale risiede il rimanente 10-15%.

Dunque, si reputa che la mancanza di statistiche e di censimenti su base etnica, anche se tale raccolta non sarebbe contraria alla normativa europea, è il "maggiore ostacolo"¹⁹ per stabilire obiettivi volti all'integrazione dei rom e determinare

¹⁶ Per un aggiornamento sul numero ufficiale dei rom presenti negli Stati membri dell'Unione europea si veda: *LIEGEOIS J.P.*, Roma in Europe, Strasbourg, 2011. In argomento, vedi altresì il sito del Consiglio d'Europa, "Roma and Travellers Division", all'indirizzo: http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/default_EN.asp.

¹⁷ Si veda in tal senso la relazione dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, *La situazione dei cittadini comunitari Rom che si trasferiscono e stabiliscono in altri Stati membri dell'UE*, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2010.

¹⁸ Sul punto si rinvia a *PISARE L.*, I Rom d'Europa, cit., p. 6 ss.

¹⁹ "La carenza di dati sulle comunità rom rimane il maggiore ostacolo, per valutarne le condizioni di vita ed analizzare l'impatto delle misure e politiche nazionali di riferimento" (Rapporto "No data – No progress, giugno 2010, nella cornice della Decade of Roma Inclusion, 2005-2015).

determinare gli strumenti idonei per raggiungerli, per valutare le politiche e il loro impatto in materie di accesso all'istruzione, ai servizi sanitari, all'occupazione e agli alloggi dignitosi, e implicitamente una delle cause del fallimento delle politiche indirizzate ai rom.

In merito alla mancanza di dati disaggregati sulle minoranze, la Commissione osserva: "la scarsità di dati etnici nella maggior parte degli Stati membri intralcia un appropriato monitoraggio dell'applicazione della legislazione comunitaria. Ci sono state obiezioni alla raccolta di questo tipo di dati basate sul fatto che questo avrebbe violato le disposizioni della direttiva europea sulla protezione dei dati. Questo non riflette la realtà. [...]. Sono gli Stati membri a decidere se i dati etnici devono essere raccolti per produrre statistiche per contrastare la discriminazione, provvedendo al rispetto della direttiva sulla protezione dei dati personali"²⁰.

Un terzo aspetto su cui intendiamo soffermarci, per capire le cause storico-sociali delle attuali difficoltà europee per integrare le comunità rom, riguarda gli episodi cruciali della storia dei rom, dal loro approdo in Europa all'odierna situazione.

2.3. Breve excursus sulla migrazione dei rom

"Avevamo un grande re, uno zingaro. Era nostro principe. Era nostro re. Gli zingari vivevano tutti insieme a quel tempo, in un unico luogo, in un paese meraviglioso. Il nome di quel paese era Sind. C'era tanta felicità, tanta gioia. Il nome del nostro capo era Mar Amengo Dep. Aveva due fratelli. Uno si chiamava Romano, l'altro Singan. Tutto andava bene, ma poi ci fu una grande guerra. Erano stati i musulmani a provocare la guerra. Essi ridussero in cenere e polvere la patria degli Zingari. Tutti gli Zingari insieme fuggirono dalla loro terra. Cominciarono a vagare, diseredati, in altri paesi. Fu allora che i 3 fratelli, ciascuno con la propria gente, abbandonarono la patria, imboccando strade diverse. E così alcuni Zingari passarono in Arabia, altri andarono a Bisanzio, altri ancora migrarono in Armenia"²¹

Ripercorrendo, anche se sinteticamente, la storia della migrazione rom²², sempre "in cerca di una strada in cui né un gallo canta, né un cane abbaia" come

²⁰ Relazione congiunta sull'applicazione della direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica e della direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, COM (2014) 02 definitivo.

²¹ Racconto di Ali Csusev di Jumen, Bulgaria, dal libro "Il destino degli zingari. La storia sconosciuta di una persecuzione dal medioevo a Hitler" (KENRICK D., PUXON G., Il destino degli zingari. La storia sconosciuta di una persecuzione dal medioevo a Hitler, Rizzoli, 1975)

²² Per un approfondimento storico sulla migrazione dei rom e sui loro attuali spostamenti all'interno dell'Unione europea segnaliamo: ALTOMONTE L., Con gli zingari per un cammino diverso, Opera Nomadi, Reggio Calabria, 1997; ASSEO H., Les tsiganes, une destinée européenne, Gallimard, Paris, 1994; BLOCK M., Les tsiganes, Paris, 1969; CALABRO A., Zingari. Storia di un'emergenza annunciata, Liguori Editore, Napoli, 2008; COLOCCI A., Gli zingari. Storia di un popolo errante, Torino, 1889; COZANNET F., Gli zingari, Mondadori, Milano, 1990; DANBAKLI M., Roma, Gypsy: text issued by

recita un canto tradizionale, perdurata lungo i secoli, dall'India nord-occidentale all'Impero Bizantino e poi dalle terre dei Romei all'Europa occidentale, culminata oggi con il loro spostamento entro i confini europei in seguito ai conflitti balcanici e all'allargamento dell'Unione europea del 2004 e del 2007 quando molti rom diventano cittadini europei, possiamo intravedere a quali problemi vitali si sono trovate e continuano a trovarsi le comunità rom, di capire i motivi per cui ci sono, tuttora, delle difficoltà per la loro integrazione nella società europea.

Al di là delle numerose leggende, gli studi filologici e gli attuali studi genetici, ne documenterebbero l'origine nell'India nord-occidentale²³ (attualmente territorio del Pakistan). Sul conto dei rom e sul loro arrivo in Europa è fiorita un'incredibile quantità di leggende. In assenza di una tradizione scritta, di cronache dei loro spostamenti, sono state formulate innumerevoli ipotesi sulla loro migrazione dalle terre indiane alla comparsa in Europa occidentale. Gli storici ipotizzano che gli antenati dei rom lasciano le sponde del fiume Indo²⁴, probabilmente prima del X secolo e migrano verso l'Impero persiano²⁵, dove restano a lungo dato data la ricchezza nel loro vocabolario di numerose parole persiane. Dopo la permanenza nell'Impero persiano, i rom migrarono seguendo tre direzioni: un primo gruppo si reca in Armenia²⁶, un altro penetra in Siria e Palestina da dove una parte

international institutions, University of Hertfordshire Press, 2001; FRASER A., op. cit.; KENRICK D., Dall'India al Mediterraneo: la migrazione degli zingari. Roma: Anicia, 1995; LUCCASSEN L., Gypsies and other itinerant groups. A socio-historical approach, Macmillan, London, 1998; IDEM, Eternal vagrants? State formation, migration and travelling groups LUCCASSEN J., Eternal vagrants? State formation, migration and travelling groups in LUCASSEN J., LUCCASSEN L., Migration, Migration History, History: Old Paradigms and New Perspectives, Peter Lang, Bern, 1997; OKELY J., The Traveller-Gypsies, Cambridge University Press, Cambridge, 1988; McDOWELL B., Zingari vagabondi nel mondo, Giunti Martello, Firenze, 1976; PIASERE L., Introduzione, in Comunità girovaghe, comunità zingare, Liguori, Napoli, 1993; IDEM, I Rom d'Europa, cit.; VAUX de FOLETIER, Mille anni di storia degli zingari, Jaca Book, Roma, 1978; WIERNICKI K., Nomadi per forza. Storia degli zingari, Rusconi, Milano, 1997.

²³ Sulle loro origini si veda: DJURIC R., Le origini, in KARPATI M., Zingari ieri e oggi, Roma, Centro studi zingari; Bolzano: Associazione per i popoli minacciati; Centro di cultura dell'Università Cattolica, 1993, p. 11 ss.; REVELLO A., Ipotesi sull'origine del popolo zingaro, Edizioni Vurodon, 2002.

²⁴ Si è maggiormente propensi a credere che per povertà, conflitti fra i piccoli regni, invasioni da parte degli unni "bianchi", si spostarono in Persia.

²⁵ La loro presenza è attestata dal cronista arabo Hamzah d'Ispahan, nella sua opera sui re di Persia, dal letterato musulmano Abu al-Faraj al-Isfahani nell'opera "Annali" sulla storia persiana dalla creazione del mondo alla conquista islamica, dallo storico arabo Ibn al-Thahabi. Sulla presenza degli antenati dei rom in Persia si veda: GOEJE M.J., Mèmoires sur les migrations des Tsiganes à travers l'Asie, Leiden, 1933; GROOME F.H., Persian and Syrian Gypsies, in JGLS, 1891; HALLIDAY W., Gypsies in Persia, in JGLS, 1926.

²⁶ L'unica fonte attendibile sul fatto che i rom arrivino nell'Impero Bizantino attraverso l'Armenia, presumibilmente nell'XI secolo, sarebbe la presenza di alcune parole armene in tutti i dialetti rom. Il conflitto tra bizantini e arabi, l'attacco dei selgiuchidi sull'Armenia, le crociate e le invasioni dei mongoli di Tamerlano, indussero i rom a migrare un'altra volta. Le nuove destinazioni furono soprattutto i territori dell'Impero Bizantino, e in seguito i Balcani da dove nel XV secolo si sparsero in tutta l'Europa.

prosegue verso l'Egitto e l'Africa settentrionale e un terzo gruppo, il più numeroso, attraversando l'Asia Minore e la penisola dell'Anatolia, arriva nell'Impero Bizantino da dove, ulteriormente si disperde in tutta l'Europa all'inizio dei primi anni del 1400 approdano nell'Europa occidentale²⁷.

Se una prima, modesta migrazione dei rom ebbe inizio nel V secolo verso la Persia, con la nascita dell'Islam e la sua espansione rapida grazie all'abilità militare dei suoi seguaci e alla decadenza, sia dell'Impero Bizantino, sia dell'Impero Persiano, lacerati da lotte intestine, cominciano i grandi trasferimenti degli antenati dei rom verso il continente europeo.

La comparsa dei rom in Europa non è anteriore al sec. XIV, ma il grosso della diffusione si ebbe nei secoli XV-XVII, le destinazioni furono soprattutto i territori dell'Impero Bizantino, una volta che i rom si trovarono sotto la dominazione bizantina, si stabilirono nelle isole del Mediterraneo (la loro presenza a Corfù è attestata dal 1323) o cominciarono a penetrare nella parte occidentale dell'Impero Bizantino e nei Balcani. Da lì, "spinti" dalle conquiste ottomane si diressero verso i paesi dell'Europa centrale, occidentale e settentrionale, accolti con curiosità, ma ancor di più con diffidenza, sia dalle autorità statali e ecclesiastiche, sia dalle popolazioni locali.

Infatti, dalla menzionata ricerca genetica, avviata da un gruppo internazionale di ricercatori, pubblicata sulla rivista "Current Biology", nel 2012, in cui si analizza i dati concernenti tredici distinti gruppi rom che vivono in diverse nazioni, risulta:

"The Romani, the largest European minority group with approximately 11 million people, constitute a mosaic of languages, religions, and lifestyles while sharing a distinct social heritage. Linguistic and genetic studies have located the Romani origins in the Indian subcontinent. However, a genome-wide perspective on Romani origins and population substructure, as well as a detailed reconstruction of their demographic history, has yet to be provided. Our analyses based on genome-wide data from Romani groups collected across Europe suggest that the Romani diaspora constitutes a single initial founder population that originated in north/northwestern India 1.5 thousand years ago (kya). Our results further indicate that after a rapid migration with moderate gene flow from the Near or Middle East, the European spread of the Romani people was via the Balkans starting 0.9 kya. The strong population substructure and high levels of homozygosity we found in the European Romani are in line with genetic isolation as well as differential gene flow in time and space with non-Romani Europeans. Overall, our genome-wide study sheds new light on the origins and demographic history of European Romani".

²⁷ Sull'argomento si veda SPINELLI S., Rom, genti libere: storia, arte e cultura di un popolo misconosciuto, cit.

Gli episodi cruciali della storia dei rom in Europa possono essere, sinteticamente, così riassunti: l'arrivo nelle terre bizantine, l'arrivo dei rom in Europa occidentale, i primi provvedimenti di espulsione, le politiche di sedentarizzazione forzata, Porrajmos o lo sterminio dei rom, i rom nell'Europa centro-orientale durante il periodo comunista.

2.3.1.L'arrivo dei rom nelle terre bizantine

I documenti e le fonti storiche più importanti che accertano la presenza dei rom nell'Impero Bizantino risalgono a un periodo compreso tra il XII e XIV secolo e provengono principalmente da cronache di viaggiatori, diari dei pellegrini diretti in Terra Santa, avendo incontrato i rom nel Peloponneso a Corfù e atti feudali relativi a possedimenti ed eredità delle famiglie corfiote e veneziane. La loro presenza nei Balcani è attestata in Serbia (1348), Bulgaria (1378), Romania (1385). *Un aspetto da evidenziare riguarda il fatto che, ancora ai nostri giorni, le più numerose comunità di rom continuano a vivere nei Balcani.*

2.3.2.L'arrivo dei rom in Europa occidentale

L'arrivo in Europa occidentale di uomini, donne, bambini, che viaggiavano a piedi, "vagabondi dalla pelle scura e dai capelli neri e ricci, vestiti miseramente ma con gioielli d'oro e d'argento", è attestato a partire dal secolo XV, dalle cronache delle città. Gli storici ritengono che la loro migrazione verso l'Europa occidentale²⁸ si debba alla possibilità di viaggiare liberamente in "veste" di pellegrino²⁹ o penitente³⁰ e di coltivare le terre³¹.

²⁸ "L'Occidente si presentava in quel preciso momento storico assai adatto allo stile di vita nomade sfruttando il disordine politico del tempo, forniva l'occasione per andare in giro da pellegrini e approfittare di quest'artificio per muoversi liberamente, il tessuto sociale permetteva l'esercizio di attività lavorative slegate dal territorio, ossia di mestieri itineranti" (MANNOIA M., *Zingari che strano popolo!*, XL Edizioni, Roma, 2007).

²⁹ "Essere pellegrino era un buon modo per trascorrere il tempo e ulteriormente portava anche dei benefici. Inoltre, si riteneva che venivano premiati nel cielo, quelli che offrivano dei soldi ai pellegrini. Così funzionava la società in quei tempi. Penso che loro hanno cominciato ad essere meno benvenuti quando sono riapparsi cinque o dieci anni dopo, chiedendo soldi, invece di andare a lavorare. Ma gli storici hanno esagerato le storie di questi pellegrini, rifugiati, senza indagare anche sulla situazione degli altri gruppi" (KENRICK D., *Dall'India al Mediterraneo: la migrazione degli zingari*, cit.).

³⁰ "Siamo egiziani, ma cristiani, dobbiamo espiare una penitenza per un peccato di apostasia che ci condanna a un pellegrinaggio di 7 anni prima di poter ritornare nella nostra terra, per favore aiutateci. Eccovi le lettere di protezione che lo attestano". Le lettere sono firmate di volta in volta dall'imperatore del Sacro Romano Impero, dal Papa o da altri grandi della cristianità. Alcune erano vere" (PIASERE L., *I Rom d'Europa*, cit., p. 21)

³¹ Lo studioso Donald Kenrick afferma: "è soprattutto il caso dei Balcani, dove, in un certo senso, sono stati i benvenuti, purché si sedevano sulle terre dei nobili o della gente della chiesa è successo in Bulgaria, Serbia, Romania. Avevano già l'esperienza della coltivazione dei terreni in Iran e in India, così è stato per loro un lavoro adatto".

La loro presenza è attestata in Francia (nel 1419 arriva il duca Andrea del piccolo Egitto), in Svizzera (nel 1419 arriva la comunità guidata dal duca Michele), in Olanda e in Belgio (nel 1420 arriva il duca Andrea del Piccolo Egitto), in Italia (nel 1422 arriva a Bologna una comunità romanes), in Spagna (nell'archivio della corona di Aragona, si trova "una preziosa testimonianza" firmata dal Re Alfonso V il Magnanimo, che da un lasciapassare, nel 1425, a "don Johan de Egipte Menor", che andava in pellegrinaggio a Santiago di Compostela), in Danimarca (nel 1505 è segnalato l'arrivo della comunità guidata da Antonio Gaggino, conte del piccolo Egitto), in Gran Bretagna (nel 1514 un'inchiesta rivela che "un'Egiziana a Lambeth era capace di dire cose meravigliose guardando nelle mani, tre anni più tardi i suoi accompagnatori erano già ben conosciuti, poiché in una mascherata alcune dame di corte si travestirono alla loro maniera"), in Portogallo (nel 1521 sono attestati per la prima volta, in due testi letterari "Cancioneiro gelar" e la "Farça das Ciganas"), in Norvegia (arrivano come deportati nel 1544), in Finlandia (nel 1584 è menzionata per la prima volta la presenza degli antenati dei rom).

È importante menzionare la presenza dei rom in Europa occidentale (incluso l'anno del loro arrivo), perché alcuni degli Stati sopra elencati continuano a non riconoscere i rom d'antico insediamento fra le loro minoranze.

2.3.3.1 primi provvedimenti di espulsione

Se all'inizio sono ben accolti dalle autorità locali e dalla popolazione, già dopo qualche decennio comincia "la caccia allo zingaro" e a fiorire, nei vari paesi attraversati dalle loro carovane, editti e provvedimenti contro di loro. I motivi sembrano essere svariati, in primo luogo, si segnala l'edificazione dello stato moderno, poi la presenza massiccia dei pellegrini nell'Occidente grava sulle finanze delle città e dei nobili, nei villaggi scoppiano le prime ostilità fra la popolazione locale e i rom, accusati di essere "predoni di polli e cavalli", in più, la Chiesa li accusa di stregoneria e divinazione. Di conseguenza, le autorità "stanche" di provvedere al loro mantenimento prendono i primi provvedimenti di allontanamento.

Accusati di vagabondaggio, di pratiche magiche o di spionaggio a favore dei turchi³² diventati oggetto di una serie di bandi, editti, decreti del potere civile e condanne (per esempio, si vieta ai rom di sostare, si impedisce a donne, uomini, bambini l'ingresso nelle chiese o di essere seppelliti, spesso i loro beni sono sequestrati), i rom sono espulsi da varie città europee. Nel 1471 l'Assemblea di Lucerna proibì agli "zeginer", di rimanere sul territorio della confederazione, nel 1499, con la Prammatica di Medina del Campo, i Re cattolici "ingiungevano ai

³² Spiega lo studioso Donald Kenrick: "quando hanno parlato di creare delle leggi per tenere sotto controllo i rom, hanno detto che sono le spie dei turchi. Non hanno detto che i rom non lavorano, che aspettano soldi o che sono troppi. Hanno detto: sono spie al servizio dei turchi".

gitani o di abbandonare la vita errante, o di lasciare il paese entro 60 giorni”, nel 1500, alla Dieta di Augusta, l’Imperatore Massimiliano I d’Asburgo inizia una lunga lista di ordinanze che dovevano essere prese dall’Assemblea del Sacro Romano Impero o nei diversi stati tedeschi contro i rom che dovevano abbandonare le terre dell’Impero prima della prossima Pasqua “nel caso che contravvengano a quest’ordine, dopo il tempo previsto non potranno ottenere soddisfazione se verranno molestati da qualcuno dei nostri sudditi, e costui non sarà imputato come se avesse commesso un delitto”.

Di solito le misure consistono nell’espulsione o alla condanna alle pene più diverse. Per esempio, chi si trova nel Regno spagnolo può essere ucciso senza problemi ovvero si impedisce la circolazione sotto pena di 100 frustate e il taglio delle orecchie in caso di recidiva o alla galera. Altre pene consistono alla condanna ai lavori forzati, alla deportazione (nel 1585 il governo portoghese li deporta in Brasile e Angola, nel 1665 nell’Inghilterra le famiglie di romanichals sono deportate in Giamaica, nel 1724 il governo francese deporta le comunità rom in Martinica), allo sterminio (nel 1721 l’imperatore Carlo VI, in Germania, “ordina lo sterminio di tutte le famiglie romanès, gli uomini vengono giustiziati, alle donne e ai bambini viene tagliato un orecchio”).

2.3.4. Le politiche di sedentarizzazione forzata

Nel “Secolo dei Lumi” si mise fine alla politica delle espulsioni e ne fu avviata una di assimilazione e sedentarizzazione, con l’obiettivo di rendere “gli zingari vagabondi in persone produttive, rispettabili, obbedienti e diligenti”, politica ripresa, secoli più tardi, dai regimi socialisti nell’Europa centrale e orientale. Nell’Impero Austro-Ungarico i “nuovi coloni o nuovi Magiari”, come furono chiamati i rom, sono “obbligati di abbandonare la loro lingua, abitare in alloggi decenti, esercitare mestieri onesti, frequentare le chiese, vestirsi come la gente del paese”, ma la politica avviata dall’imperatrice Maria Teresa e continuata da suo figlio Giuseppe si rivela un fallimento.

Se nel “Secolo dei Lumi” le autorità decisero di porre una politica di pesante assimilazione, cercando di fare scomparire la specificità etnica degli “zingari”, nell’Ottocento prese piede la teoria della “predisposizione razziale dei rom al delitto”. Secondo lo studioso Cesare Lombroso: “gli zingari sono un’intera razza di delinquenti ne riproducono le passioni e i vizi, l’oziosità e l’ignoranza, l’ira impetuosa, la vanità la ferocia. Assassino a scopo di lucro. Le loro donne sono più abili nel furto e vi addestrano i loro bimbi”³³.

2.3.5. Porrajmos o lo sterminio dei rom

³³ LOMBROSO C., L’uomo delinquente, Bompiani, Milano, 2013.

Queste teorie furono utilizzate come pretesto dal nazismo e da altri regimi per deportare e sterminare i rom³⁴. Tuttavia, durante il processo di Norimberga, il genocidio dei rom non è neppure ricordato e con la Convenzione di Bonn, imposta dagli alleati alla Germania nel 1945, viene fissato un indennizzo per le vittime dell'Olocausto, ma ai rom sopravvissuti ai campi di concentramento non viene riconosciuto nessun risarcimento. "I gruppi di azione ricevettero l'ordine di fucilare gli zingari; non fu fornita nessuna spiegazione circa il motivo per cui questo popolo, che nel corso dei secoli, ha donato al mondo con musica e canti, tutta la sua ricchezza doveva essere braccato come un animale selvaggio", si legge nella sentenza del Tribunale di Norimberga contro i crimini nazisti; infatti, si tratta dell'unico paragrafo che parla dello sterminio dei rom).

Il Porrajmos è riconosciuto ufficialmente con la Risoluzione del Parlamento europeo del 15 aprile 2015 per mezzo della quale, il 2 agosto è dichiarato "giornata europea della commemorazione dell'olocausto dei rom". La Risoluzione ricorda: "i 500.000 rom sterminati dai nazisti e da altri regimi (...) e che nelle camere a gas nello Zigeunerlager (campo degli zingari) di Auschwitz-Birkenau in una notte, tra il 2 e il 3 agosto 1944, 2.897 rom, principalmente donne, bambini e anziani, sono stati uccisi".

2.3.6.1 rom dell'Europa centro-orientale durante il periodo comunista

Durante il periodo comunista è attuato un intenso processo di sedentarizzazione per mettere fine alla loro vita nomade e alla struttura sociale che ne conseguiva. Vengono perseguite delle pratiche di integrazione tramite assimilazione forzata³⁵, cancellazione delle differenze etniche, inserimento coercitivo nel mondo lavorativo (soprattutto nelle fabbriche, cooperative agricole e

³⁴ Sullo sterminio dei rom si rinvia ai contributi di: ASSEO H., *L'extermination des Tsiganes*, Bruxelles, 2003; AUSENDA G., *Tzigani, vita di un nomade*, Bompiano, Milano, 1975; BOURSIER G., *Lo sterminio degli zingari durante la seconda guerra mondiale*, in *Studi storici*, Dedalo, Bari, n. 2, 1995; IDEM, *La persecuzione degli zingari nell'Italia fascista*, in *Studi storici*, Dedalo, Bari, n. 4, 1996; FINGS K., *Romanies and Sinti in the concentration camps*, in FINGS K., HEUSS H., KENRICK D., SPARING F., *From "Race Science" to the camps*, Hartfield, 1997; IDEM, *Dalla ricerca razziale ai campi nazisti. Gli zingari nella seconda guerra mondiale*, Centro Studi Zingari Anicia, Roma, 1998; LEVY A., *The Nazi Persecution of the Gypsies*, Oxford, 2000; KENRICK D., PUXON G., *Gypsies under the Swastika*, Hatfield: University of Hertfordshire Press, 1995; POLANSKY P., *Black silence: the Lety survivors speak*, Prague, Czechoslovakia, Cross-Cultural Communicatio, 1998; ZIMMERMANN M., *La solution nazional-socialiste de la questione tsigane*, in *Etudes Tsiganes*, n. 18, Parigi, 2004.

³⁵ Si vedano i diversi provvedimenti presi per mettere fine alla vita nomade: l'iniziativa polacca del 1952, il decreto del 1956 emanato da Nikita Krusciov, che vieta la vita nomade e "prevede cinque anni di lavori forzati per chi resiste". L'esempio dell'URSS è seguito anche di altri paesi socialisti come la Bulgaria, che con i provvedimenti del 1957 e 1958, "obbliga 14.000 rom ancora nomadi di prendere una fissa dimora e un lavoro fisso", dalla Cecoslovacchia nel 1958 e dalla Polonia, dove nel 1964 viene vietata la mobilità territoriale.

miniere). Una peculiarità del periodo è l'obbligatorietà del lavoro, in caso contrario si era costretti a pagare una multa ovvero si era sanzionati penalmente, assegnazione di abitazioni e di obbligatorietà per i bambini rom di frequentare la scuola. I cambiamenti praticati durante il periodo comunista³⁶ incidono, dopo gli anni novanta, sulla loro situazione attuale (si vedano i problemi insorti per la mancanza di lavoro, perdita degli alloggi in seguito alle politiche di privatizzazione o retrocessione, il peggioramento del livello d'istruzione e sanità pubblica), il tutto accompagnato da una recrudescenza della discriminazione nei confronti delle comunità rom.

Mentre nei paesi socialisti dell'Europa centrale e orientale è messa in atto una politica di assimilazione forzata, nell'Occidente le condizioni in cui versavano i rom vengono denunciate dai movimenti e dalle associazioni di volontariato attraverso conferenze stampa e pubblicazioni, riscuotendo l'attenzione del Consiglio d'Europa³⁷.

Proprio in seno a tale organizzazione è stato adottato (sia dall'Assemblea Parlamentare, sia dal Comitato dei Ministri) un cospicuo corpus normativo, al fine di sostenere la loro integrazione, attraverso programmi specifici finalizzati all'inserimento nel mondo lavorativo, l'accesso all'educazione, agli alloggi, all'assistenza medica, destinato a sensibilizzare e avvicinare gli Stati membri alla delicata questione dei rom.

Il Comitato dei Ministri e l'Assemblea Parlamentare si sono occupati fin dagli anni sessanta delle questioni attinenti alla situazione generale dei rom (ad esempio, nella Raccomandazione n. 563, adottata dall'Assemblea consultativa il 30 settembre 1969, relativa alla situazione generale degli "zingari" e altri nomadi in Europa, si "constata la crisi che coinvolge gli zingari a causa delle trasformazioni della società moderna, la discriminazione nei loro confronti, le difficoltà di esistenza date le precarie condizioni di habitat e il basso livello d'istruzione e si esortano gli Stati membri a "porre fine ad ogni discriminazione a creare terreni di campeggio adeguatamente attrezzati, a migliorare le abitazioni, a facilitare l'accesso dei bambini nel sistema scolastico in modo che potessero accedere anche alle forme di istruzione più avanzate"), al nomadismo, alla lotta all'antiziganismo (ad esempio, nella Raccomandazione n. 3 del 6 marzo 1998 si invita gli Stati membri a

³⁶ Sulla situazione dei rom durante il periodo comunista si rinvia a: *BARANY Z.*, *The East European Gypsy: Regime Change, Marginality and Ethnopolitics*, Cambridge University Press, 2002; *CROWE D.*, *A History of the Gypsies of Eastern Europe and Russia*, New York: St. Martin's Press, 1994; *CROWE D.*, *KOLSTI J.*, *The Gypsies of Eastern Europe*, Armonk, 1991; *MIRGA A.*, *Roma Territorial Behaviour and State policy. The Case of Socialist Countries of East Europe*, Oxford, 1992; *MIRGA A.*, *GHEORGHE N.*, *The Roma in the Twenty-First Century: a Policy Paper*, cit.; *POULTON H.*, *The Balkans: Minorities and States in Conflict*, London, Minority Rights Group, 1991.

³⁷ Sull'attività svolta dal Consiglio d'Europa si veda il contributo di *LIEGEOIS J.P.*, *Le Conseil de l'Europe et les roms: 40 ans d'action*, Strasbourg, 2010.

“lottare contro il razzismo e l'intolleranza verso di rom”)³⁸, al riconoscimento della minoranza rom (emblematica in tal senso è la citata Raccomandazione n.1203, del Consiglio d'Europa, relativa ai rom e sinti in Europa, in cui essi sono definiti come “una vera minoranza europea”).

Anche in tempi più recenti, il Comitato dei Ministri ha adottato una serie di raccomandazioni che riguardano il sistema educativo (la Raccomandazione n. 4 del 2000 sull'integrazione dei bambini rom nel sistema scolastico), l'occupazione (la Raccomandazione n. 17 del 2001 sul miglioramento della situazione economica dei rom; la Raccomandazione n. 10 del 2006, dell'Assemblea e del Consiglio in cui si raccomanda agli Stati membri “di fare sforzi concreti per migliorare le condizioni di vita dei rom e di garantire il pieno rispetto dei diritti fondamentali”), la libera circolazione (la Raccomandazione n. 14 del 2004 riguardante la regolare circolazione e la sosta in Europa delle comunità girovaghe), l'alloggio (la Raccomandazione n. 4 del 2005 sul miglioramento della situazione abitativa dei rom e dei camminanti in Europa), la sanità (la Raccomandazione n. 10 del 2006 sul miglioramento dell'accesso all'assistenza sanitaria) o la Dichiarazione n. 133 del 20 ottobre 2010 (“The Strasbourg Declaration on Roma”) con la quale i rappresentanti dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa, dell'Unione europea e delle comunità rom riuniti a Strasburgo adottano una sorta di vademecum in materia di non discriminazione, inclusione sociale, accesso alla giustizia e cittadinanza.

Il Consiglio d'Europa, come si avrà modo da constatare nei prossimi capitoli, continua a giocare un ruolo importante nel processo d'integrazione socio-economica, politica, giuridica dei rom negli Stati membri.

Come abbiamo notato in questo breve excursus sulla migrazione dei rom, anche se la panoramica legislativa esposta contiene solo una minima parte degli innumerevoli provvedimenti presi nei loro confronti, si tratta di una storia di schiavitù, persecuzione, espulsione, assimilazione forzata, deportazione di massa, sterminio, annientamento culturale, discriminazione che si estende a “macchia d'olio” in tutti i paesi europei. Dalla loro comparsa agli albori del Medioevo fino a oggi la diffidenza, i pregiudizi, verso il loro stile di vita nomade, la persecuzione, sono dati costanti della loro storia. Nella Raccomandazione n. 5 (2008) del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa si osserva: “i rom e i nomadi sono oggetto da più di cinque secoli ad una discriminazione, ad un rifiuto e ad una emarginazione generalizzati e permanenti, dappertutto in Europa e per tutti gli aspetti della loro

³⁸ Il tema fu ripreso quando l'11 gennaio del 1993 l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa votò la nota Raccomandazione n. 1203 relativa agli “zingari in Europa”. Con essa il Comitato dei Ministri, i Governi degli Stati membri e le autorità regionali e locali erano invitati “a prendere iniziative, esplicitate nei dettagli, nei seguenti settori: cultura, educazione, informazione, uguaglianza dei diritti, vita quotidiana e si chiedeva al Consiglio a concedere lo statuto consultativo alle organizzazioni internazionali zingare e a nominare un mediatore”.

vita; che sono stati vittime dell'Olocausto e che gli allontanamenti forzati, le discriminazioni e la loro esclusione dalla vita sociale fanno sì che numerose comunità di rom e nomadi e le persone appartenenti a tali comunità conoscano la povertà ed una condizione di disfavore in tutta l'Europa".

In questa prima parte del capitolo abbiamo tracciato a grandi linee la migrazione dei rom, fatto riferimento all'eterogeneità dei gruppi rom e all'approssimazione del numero di rom che vive nell'Unione europea perché sono aspetti che incidono tuttora sulla loro integrazione a livello europeo e negli Stati di origine o negli Stati di residenza. Dal riferimento per quanto sintetico alla varietà dei gruppi rom, alla terminologia, alla migrazione dei rom, emerge con una certa certezza che la realtà rom è "plasmata" dalle origini comuni, dalla comune esperienza storica di stigmatizzazione.

Preso atto della diversità che contraddistingue questo "mosaico di popoli" e delle radici storico-sociali che sono all'origine dell'attuale condizione di esclusione e di povertà dei rom, la seconda parte del capitolo è dedicata al tema delle politiche europee attuate da diverse istituzioni, quali il Consiglio, la Commissione, volte a garantire pari opportunità di accesso a tutti i diritti fondamentali sanciti nella Carta dei diritti fondamentali e di migliorare la loro inclusione socio-economica nella società europea.

3. Prime riflessioni sul tema dell'integrazione dei rom nell'Unione europea

Nella nuova Unione europea a ventotto Stati membri, i rom, come più volte riconosciuto, sono la più grande e la più vulnerabile minoranza europea, esposti a elevati livelli di povertà e diffusa discriminazione, spesso ostacolati nell'esercizio dei diritti fondamentali³⁹. Di fronte a questo fenomeno endemico e interrelato di povertà e discriminazione, scarsa alfabetizzazione, scarsa preparazione professionale, alto livello di disoccupazione, l'Unione europea, fedele ai suoi ideali di protezione delle minoranze, di lotta al razzismo e all'intolleranza, di contrasto all'esclusione sociale, reputa che il miglioramento della loro situazione sia un imperativo sociale ed economico.

³⁹ Si veda in tal senso: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Non discriminazione e pari opportunità: un impegno rinnovato, del 2 luglio 2008, COM(2008) 420 definitivo; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni, L'integrazione sociale ed economica dei Rom in Europa, del 14 aprile 2010, COM(2010) 133 definitivo; Comunicazione della Commissione dell'aprile 2011, "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020", COM(2011) 173 definitivo; Risoluzione del Parlamento europeo del 9 marzo 2011, concernente una strategia europea per l'integrazione dei rom (P7_TA(2011)0092).

Da ciò discende la necessità di un suo intervento⁴⁰ giuridico e politico da dispiegarsi attraverso diverse iniziative, dalla produzione normativa ai programmi, ai metodi di coordinamento, alle strategie, alle iniziative e agli strumenti finanziari. Un tale intervento concertato trova i suoi fondamenti giuridici in numerose disposizioni del Trattato di Lisbona, riguardanti, ad esempio, la ripartizione delle competenze. Agli artt. 2 ss, TFUE si prevede espressamente che l'Unione europea abbia una competenza concorrente in materia di politica sociale per gli aspetti definiti dal trattato stesso, di coesione economica, sociale e territoriale, e una competenza di mero coordinamento in ambito di istruzione, formazione professionale, alloggio. L'articolo 3, par. 3, secondo comma, TUE, stabilisce che l'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni, mentre l'articolo 9 specifica che nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione europea tiene conto delle esigenze connesse con la promozione dell'occupazione, la protezione sociale, la lotta all'esclusione sociale, istruzione, la formazione e la tutela della salute. In più, l'articolo 151 TFUE identifica tra gli obiettivi dell'Unione e degli Stati membri il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro e la lotta contro l'emarginazione laddove l'articolo 153 TFUE conferisce all'Unione europea la competenza a sostenere e completare l'azione degli Stati membri nei settori dell'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro.

La presenza in tutti gli Stati membri di comunità rom accomunate da povertà, esclusione sociale, discriminazione, stigmatizzazione ma, soprattutto, l'adesione al progetto europeo di Stati con un numero elevato di cittadini di etnia rom (il caso della Romania, Bulgaria, Slovacchia, Ungheria), la ratifica della Direttiva Razza (direttiva 2000/43/CE del Consiglio del 29 giugno 2000 che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica), gli obiettivi previsti dal trattato di Lisbona sulla riduzione della povertà determinano un "policy reframing" concernente l'integrazione dei rom, guidato dalla Commissione europea, che poggia, principalmente, su tre pilastri: il riconoscimento dei rom in quanto minoranza europea, la lotta alla discriminazione etnico-razza, l'impegno per l'inclusione socio-economica.

Seppur oggetto di approfondimento dei prossimi capitoli, occorrono comunque dei brevi riferimenti nei prossimi paragrafi. Giova già menzionare che molti dei settori in cui bisogna promuovere l'integrazione dei rom quali l'istruzione, l'occupazione, la sanità e l'alloggio, sono innanzitutto di competenza degli Stati.

⁴⁰ Si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento, al Consiglio, al Comitato delle Regioni, "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020", COM(2011) 173 definitivo, in cui si legge: "molti dei 10-12 milioni di rom che abitano, secondo le stime, in Europa affrontano nella loro vita quotidiana pregiudizi, intolleranza, discriminazione ed esclusione sociale. Emarginati, vivono in pessime condizioni socioeconomiche. Si tratta di una situazione inaccettabile nell'Unione europea all'inizio del 21° secolo".

Comunque, l'Unione europea, negli ultimi ventiquattro anni, è diventata "un attore indiretto e protagonista giuridicamente attivo"⁴¹, portatrice di un approccio globale al problema dell'integrazione dei rom nelle questioni attinenti al loro trattamento, alla libera circolazione dei neo-cittadini europei, al miglioramento delle loro condizioni di vita, al loro status giuridico di minoranza, alla lotta contro ogni forma di discriminazione e di razzismo, alla loro integrazione nel tessuto sociale europeo.

Ci preme sottolineare che a partire dagli anni novanta, nel contesto d'adesione all'Unione europea di dieci Stati dell'Europa centrale ed orientale, Paesi con una forte componente rom, anche i giuristi iniziano ad interessarsi alla questione rom, in particolare per quel che riguarda i diritti linguistici e politici di cui beneficiano negli Stati di residenza. Infine, l'ambito delle ricerche si è ulteriormente esteso al processo di antidiscriminazione ed a quello di inclusione sociale. Infatti, i giuristi affrontano in maniera precisa le tape dell'intervento europeo per l'integrazione: riconoscimento dei rom in quanto minoranza europea, la lotta alla discriminazione etnico-raziale e all'antiziganismo e miglioramento della loro inclusione socio-economica.

3.1.I rom: una minoranza europea speciale?

Sebbene nella Raccomandazione n. 1203 (adottata dall'Assemblea Parlamentare nel febbraio del 1993) il Consiglio d'Europa consideri i rom "una vera minoranza europea", il loro riconoscimento effettivo in quanto minoranza, nell'ambito europeo, viene affrontato indirettamente. Più precisamente, oltre alle vaghe disposizioni del Trattato di Lisbona e alla "condizionalità" dei criteri di Copenaghen (temi che saranno trattati nel capitolo due), non è previsto un'espressa competenza dell'Unione europea in materia di minoranze.

Per quanto riguarda i rom, invece, data la loro situazione peculiare, il legislatore europeo, invece, reputa necessaria e giustificata l'adozione di misure specifiche nei loro confronti. Le numerose comunicazioni della Commissione, le raccomandazioni del Consiglio europeo, le risoluzioni del Parlamento europeo, i diversi progetti, le iniziative, i programmi indirizzati ai rom testimoniano, dal nostro punto di vista, l'intento del legislatore di considerarli una minoranza "riconosciuta" e speciale anche se "la comunità rom continua a non essere considerata una minoranza etnica o nazionale in tutti gli Stati membri e paesi

⁴¹ L'attività delle istituzioni e l'impegno dell'Unione stessa trova la sua conferma anche nella recente Raccomandazione del Consiglio, del 9 dicembre 2013, su misure efficaci per l'integrazione dei rom negli Stati membri, raccomandazione considerata "il primo strumento giuridico dell'UE per l'inclusione dei rom". In argomento, vedi altresì *BONI D.*, La libertà di circolazione e soggiorno dei Rom e dei Sinti nell'ambito del diritto dell'Unione europea, in *BONETTI P., SIMONI A., VITALE T.*, La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia, Giuffrè, Milano, tomo I, 2011, p. 322 ss.

candidati ed essa pertanto non gode in tutti i paesi dei diritti connessi a tale status"⁴². Infatti, negli Stati membri, la questione del riconoscimento dei rom in quanto minoranza viene considerata più una questione interna che europea. La dottrina⁴³ ha quindi individuato quattro tipologie di Stati: Stati "esclusionisti" (la comunità rom non viene considerata una minoranza); Stati "agnostici" (i rom non sono considerati una minoranza riconosciuta ma è previsto per loro un limitato numero di diritti sanciti dalla Convenzione Quadro sulle minoranze del Consiglio d'Europa); Stati "cautamente promozionali" (il riconoscimento dei rom in quanto minoranza nazionale viene condizionato dal criterio della cittadinanza); Stati "pienamente promozionali" (riconoscono come minoranza tutti i rom stanziati sul proprio territorio indipendentemente se sono cittadini nazionali o no).

Data la situazione dei gruppi rom, differenti per il modello d'insediamento, la religione, lo stato giuridico, la lingua e il periodo di migrazione, diversa da quella delle minoranze nazionali europee, ci si chiede se veramente si tratti di una minoranza o di un gruppo sociale particolarmente svantaggiato, in quale tipologia di minoranza inquadrarli e quali sono le misure specifiche adottate del legislatore europeo per riconoscerli in quanto minoranza europea.

3.2. La lotta alla discriminazione etnico razziale dei rom

Per garantire un accesso non-discriminatorio all'istruzione, all'occupazione, all'alloggio, all'assistenza sanitaria, l'Unione europea, forte di un corposo quadro giuridico antidiscriminazione, si propone di tutelare i rom contro le discriminazioni etnico razziali e contro l'antiziganismo.

Per quanto riguarda l'antiziganismo, si tratta di "un fenomeno sociale complesso che si manifesta pubblicamente attraverso episodi di violenza, espressioni di odio, sfruttamento e discriminazione, ma anche attraverso discorsi e rappresentazioni prodotti da politici e accademici, segregazione abitativa e spaziale, stigmatizzazione diffusa ed esclusione socio-economica"⁴⁴. Il primo documento ufficiale in cui si usa il termine di "antiziganismo" è la Risoluzione del Parlamento del 28 aprile 2005 in cui si invita la Commissione a intervenire "per combattere antiziganismo, romofobia in tutta Europa, nella consapevolezza dell'importanza di

⁴² Si veda la Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione dei rom nell'Unione europea del 28 aprile 2005, P6_TA(2005)0151.

⁴³ Si rinvia al contributo di TONIATTI R., Minoranze e minoranze protette. Modelli costituzionali comparati, in Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali, a cura di Bonanzi, Bologna, 1994.

⁴⁴ NICOLAE V., Anti-Gypsyism, a definition, European Grassroots Organisation, Ergo, Bucarest, 2008, pagina 1 (www.ergonetwork.org/antigypsyism.htm). Sull'argomento si veda: SIGONA N., I Rom nell'Europa neoliberale. Antiziganismo, povertà e i limiti dell'etnopolitica, in PALIDDA S. (a cura di), Razzismo democratico. La persecuzione degli stranieri in Europa, XBooks, Mimesis, 2009.

eliminare urgentemente i continui e violenti fenomeni di razzismo e discriminazione razziale contro i rom, dal momento che ogni forma di impunità per attacchi razzisti, dichiarazioni d'odio di gruppi estremisti, sgomberi illegali e persecuzione da parte delle forze dell'ordine motivate da antiziganismo e romofobia incidono sull'indebolimento dello stato di diritto e della democrazia"⁴⁵.

Per combattere la diffusa discriminazione dei rom, oltre alle disposizioni del Trattato di Lisbona, alla direttiva 2000/43/CE sull'uguaglianza razziale, che vieta la discriminazione per motivi razziali ed etnici in settori come l'occupazione, l'istruzione, la protezione sociale, l'accesso all'alloggio, all'assistenza sanitaria, alla direttiva 2000/78/CE, sull'uguaglianza per l'occupazione e alla decisione quadro 2008/913/GAI sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia, il quadro normativo in materia di discriminazione viene ampliato anche dall'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali.

Per quel che riguarda la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali⁴⁶ occorre riferirsi all'articolo 14 e al Protocollo 12 della Convenzione che estende la portata delle garanzie previste dall'articolo 14 contro ogni forma di discriminazione. Inoltre, la Corte europea dei diritti umani si è già pronunciata in una serie di casi⁴⁷ che vedono coinvolti i rom (questioni concernenti, ad esempio, il riconoscimento del loro stile di vita nomade, le denunce di maltrattamenti subiti da parte della polizia, persistenza di profonde discriminazioni all'iscrizione dei bambini a scuola, indagini di polizia con orientamento razziale, atti di violenza a sfondo razziale, sterilizzazioni forzate delle donne rom).

⁴⁵ Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione dei rom nell'Unione europea del 28 aprile 2005 (P6_TA(2005)0151).

⁴⁶ I due sistemi in materia di antidiscriminazione, sebbene con alcune differenze potrebbero considerarsi complementari (alludiamo principalmente al concetto di discriminazione diretta definito in modo analogo sia dall'Unione europea, sia dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali e al concetto di discriminazione indiretta definito dalla direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica (in *GUCE*, L 180, del 19 luglio 2000, pp. 0022-0026) e che la Corte di Strasburgo l'ha fatto proprio in una serie di sentenze relative alla segregazione scolastica dei rom, ad esempio, la sentenza D.H. e altri c. Repubblica Ceca, ricorso n. 15766/03, 13 novembre 2007, o la sentenza Oršuš e altri c. Croazia, ricorso n. 15766/03, 16 marzo 2010.

⁴⁷ Per esempio: Assenov e altri contro la Bulgaria del 28 ottobre 1998; Velikova contro la Bulgaria, del 18 maggio 2000; Chapman contro il Regno Unito del 18 gennaio 2001; Conka contro Belgio del 5 febbraio 2002; Anguelova contro la Bulgaria del 13 giugno 2002; Connors contro il Regno Unito del 27 maggio 2004; Balogh contro l'Ungheria del 20 giugno 2004; Molnar contro l'Ungheria del 5 ottobre 2004; Sidjimov contro la Bulgaria del 27 gennaio 2005; Nachova contro la Bulgaria del 6 luglio 2005; Moldovan ed altri contro la Romania, del 12 luglio 2005; D.H. ed altri contro la Repubblica ceca del 7 febbraio 2006; Šečić contro la Croazia del 31 maggio 2007; Udorovic contro l'Italia del 18 maggio 2010.

Questo corposo corpus di normative assicura ai rom un livello sufficiente di protezione contro le discriminazioni etnico-razziali o contro l'antiziganismo e garantisce loro parità di trattamento nell'accesso all'istruzione, agli alloggi adeguati, all'occupazione, ai servizi sanitari.

3.3. Le politiche europee per l'inclusione sociale dei rom

Come in precedenza menzionato, nella nuova Unione Europea a ventotto Stati membri, i rom costituiscono, la minoranza più numerosa, più colpita da povertà, emarginazione e discriminazione nei settori dell'educazione, dell'accesso al mercato del lavoro, dell'accesso all'alloggio o all'assistenza sanitaria. Davanti a questa situazione l'Unione europea e i Governi degli Stati membri, concordano che sia nell'Est, sia nell'Ovest, la condizione dei rom pone una serie di nodi problematici, interconnessi tra di loro, e si impegnano a favorire l'integrazione dei rom e migliorare la loro condizione di vita. Da qui la necessità di un intervento olistico, promosso dalla comunicazione "Quadro UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020"⁴⁸, tale documento pone enfasi sulle aree individuate come più critiche, quali l'educazione, l'occupazione, la salute e l'alloggi dignitosi.

L'Unione europea si impegna, entro i limiti di competenza previsti dal Trattato di Lisbona, a coordinare le politiche nazionali, a stimolare il dialogo attraverso Fondi strutturali, il metodo aperto di coordinamento, per facilitare ai rom l'accesso a un'istruzione e a un lavoro di qualità nonché ad alloggi e servizi sanitari adeguati. La tematica dell'inclusione sociale dei rom è stata inserita anche nell'agenda del Consiglio europeo che nel 2013 adotta il primo strumento giuridico in materia, la raccomandazione su misure efficaci per l'integrazione dei rom negli Stati membri⁴⁹ con lo scopo di fornire agli Stati membri orientamenti volti a migliorare l'efficacia delle loro misure per l'inclusione dei rom.

Nonostante le limitate competenze dell'Unione in materia di inclusione sociale, l'elaborazione di politiche in materia di inclusione sociale è di competenza degli Stati membri, dal punto di vista della sussidiarietà è ad essi che compete la responsabilità di garantire istruzione, lavoro, alloggio, servizi sanitari ai rom, dunque, ci si chiede che politiche, misure, strategie, programmi può mettere in atto l'Unione europea per favorire tale inclusione.

La tematica dell'integrazione dei rom negli Stati di insediamento, in quanto responsabilità comune degli Stati membri e dell'Unione europea è da affrontare alla

⁴⁸ Comunicazione della Commissione "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020", COM(2011) 173 definitivo.

⁴⁹ Raccomandazione del Consiglio europeo "Misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri", in GUUE, C 378 del 24 dicembre 2013, p. 1 ss.

luce di una politica comune basata sull'unità e sulla solidarietà e con pieno rispetto del principio di sussidiarietà. Essa è quindi diventata un punto fermo all'interno dell'agenda politica europea⁵⁰.

Tenendo presente l'eterogeneità dei gruppi rom, l'impegno dell'agenda europea, ma anche le limitate competenze dell'Unione in materia di protezione e inclusione delle minoranze nei prossimi capitoli proveremo a rispondere alle domande sopraindicate, ad analizzare in che modo e con quali strumenti l'Unione europea ha affrontato e continua ad affrontare la questione dell'integrazione dei rom, le eventuali soluzioni ideate e se i risultati raggiunti siano effettivamente tangibili.

Vogliamo concludere la seconda parte del primo capitolo con un estratto del discorso congiunto del Vice-Presidente Frans Timmermans e delle Commissarie Marianne Thyssen, Věra Jourová e Corina Crețu in occasione della giornata internazionale dei rom (del 8 aprile 2015):

"La marginalizzazione e l'esclusione dei rom d'Europa deve essere affrontato a testa alta. Il cambiamento non arriverà nottetempo ma le istituzioni europee e gli Stati membri si sono impegnati nella lotta alla discriminazione e in un miglioramento dell'integrazione".

⁵⁰ Si veda *CASTAGNA I.*, *L'Europa delle persone e i diritti delle minoranze zingare*, Jus, I, 1999, p. 212.

CAPITOLO II: IL RICONOSCIMENTO E LA PROTEZIONE DELLA MINORANZA ROM NELL'AMBITO INTERNAZIONALE ED EUROPEO

- 1. Premessa**
- 2. La classificazione dei rom in alcune tipologie minoritarie**
- 3. Le fonti normative delle Nazioni Unite per la protezione delle minoranze**
 - 3.1. Segue: gli organi di controllo**
 - 3.2. Strumenti onusiani soft law relativi alla minoranza rom**
- 4. L'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa e la minoranza nazionale rom e sinti**
 - 4.1. Rom e sinti nei documenti dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa**
 - 4.2. L'Alto Commissario sulle minoranze nazionali e la minoranza rom e sinti**
- 5. Il Consiglio d'Europa e la minoranza nazionale rom e travellers**
 - 5.1. La Carta delle lingue regionali e minoritarie**
 - 5.2. La Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali**
- 6. L'Unione europea e il riconoscimento delle minoranze**
 - 6.1. Segue: la Corte di Giustizia e la questione della protezione delle minoranze**
 - 6.2. L'Unione europea e la minoranza rom**

CAPITOLO II: IL RICONOSCIMENTO E LA PROTEZIONE DELLA MINORANZA ROM NELL'AMBITO INTERNAZIONALE ED EUROPEO

"The minorities exist. They are not a theoretical construction. They are real, visible, identifiable components of society. They have their needs and aspiration"¹.

"Le minoranze, in quanti tali, non esistono. Esistono piuttosto, gruppi sociali dotati ciascuno di una propria identità, piccoli o grandi, numerosi e non"².

1.Premessa

Nel diritto internazionale, per quanto riguarda la questione della protezione delle minoranze³ si è gradualmente "fatta strada la consapevolezza della necessità che gli Stati assicurino" un certo grado di protezione ai gruppi etnici, religiosi o linguistici stanziati sul loro territorio per prevenire ogni forma di discriminazione nei confronti degli individui appartenenti a questi gruppi.

Già nel 1929 l'Istitut de Droit International adotta una Dichiarazione dei diritti internazionali dell'uomo⁴, prevedendo all'articolo 1 che: "è dovere di ogni Stato riconoscere a ogni individuo l'uguale diritto alla vita, alla libertà e alla proprietà e di accordare a tutti, sul proprio territorio, piena e intera protezione, senza distinzione di nazionalità, di sesso, di razza, di lingua o di religione".

All'indomani della seconda guerra mondiale e sotto la spinta della Carta delle Nazioni Unite che pone all'articolo 1, n. 3, l'obiettivo della promozione del rispetto per i diritti umani si passa ad una più precisa collocazione dei diritti delle minoranze "in una prospettiva universale di tutela di diritti fondamentali della persona umana".

¹ LERNER N., The evolution of Minority Rights in International Law, in Broman et al. (eds), Peoples and Minorities in International Law, Cambridge, 1993.

² TONIATTI R., Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati, in BONNAZZI T., DUNNE M. (a cura di), Cittadinanza e diritti delle società multiculturali, Bologna, 1994.

³ Sull'evoluzione della protezione delle minoranze si veda: BRUEGEL A., Neglected Field: The Protection of Minorities, in Revue des Droits de l'Homme, 1971, vol. IV, p. 413 ss.; LANNUNG H., Problèmes des droits de l'homme et de l'unification européenne, Paris, 1968, p. 181 ss.; VIEYTEZ R., The History of Legal Protection of Minorities in Europe (XVIIth-XXth Centuries), Derby, 1999; SIMONE P., La tutela delle minoranze nella sua evoluzione storica, Napoli, 2002; SALERNO F., Le minoranze nazionali dal Congresso di Vienna ai Trattati di pace dopo la seconda guerra mondiale, Padova, Cedam, 2008; THORNBERRY P., International Law and the Rights of Minorities, Oxford, 1992; THORNBERRY P., ESTEBANEZ M., Minority rights in Europe, Strasburgo, Council of Europe Publishing, 2004; ZANGHI C., Le minoranze. Storia semantica di un'idea, in Riv. Int. Dir. Dell'uomo, 1992.

⁴ La Dichiarazione è reperibile all'indirizzo:
www.idi-ill.org/idiF/resolutionsF/1929_nyork_03_fr_pdf.

Questa impostazione, incentrata sul divieto di discriminazione previsto all'articolo 1, n. 3 della Carta dell'ONU e solennemente ribadito dall'articolo 2 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, "ha fatto leva sulla necessità di vincolare gli Stati ad assicurare l'uguaglianza di trattamento a tutte le persone, indipendentemente dalla loro appartenenza a particolari gruppi religiosi, etnici o linguistici". Gli stessi concetti sono stati codificati dal Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici del 1966, il cui articolo 26 ha richiamato la necessità che le leggi proibiscano "ogni discriminazione" e garantiscano "a tutti gli individui una tutela eguale ed efficace contro ogni discriminazione, in particolare di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica e di qualunque altra opinione, di origine nazionale o sociale, di condizione economica, di nascita, o di qualunque altra condizione".

Un altro cambiamento notevole in materia di protezione delle minoranze, considerate un fattore essenziale "per la pace, la stabilità, la diversità e il patrimonio culturale della società e la sicurezza", si registra in seguito alla caduta del comunismo negli Stati dell'Europa centrale ed orientale ed alle tensioni etniche e religiose dell'area balcanica⁵. Si legge nel preambolo della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali: "la questione minoritaria è profondamente legata alla storia del continente europeo, che per i suoi svolgimenti ha da sempre creato gruppi di popolazioni costretti a vivere fuori dai confini di uno stato. Ciò spiega perché le maggiori iniziative per la sua risoluzione hanno avuto in Europa il loro centro propulsore".

Poiché non vi è Stato europeo che tra la sua popolazione non abbia delle minoranze storiche, etniche, linguistiche, nazionali, religiose, il compito di proteggerle fu inserito nell'agenda politica dei principali organismi internazionali ed europei, dal momento che "cette protection constitue un élément important du nouvel ordre européen en cours d'établissement"⁶.

Prima di addentrarci nell'individuazione dei diversi strumenti giuridici messi in atto a livello internazionale ed europeo per garantire la tutela della minoranza

⁵ In dottrina, sulla protezione delle minoranze europee dopo gli anni novanta, si veda: *FOIS P.*, La protezione internazionale delle minoranze: il caso Europa, in *PINNA M.*, L'Europa delle diversità, identità e culture alle soglie del terzo millennio, F. Angeli, Milano, 1994, p. 11 ss.; *DEL VECCHIO A.M.*, La tutela delle minoranze nei sistemi di cooperazione internazionale, in Riv. Internaz. Dir. Dell'Uomo, 1994; *MARCHISIO S.*, La protezione delle minoranze nel diritto internazionale, Roma, 1995; *LA ROSA R.*, Evoluzione e prospettive della protezione delle minoranze nel diritto internazionale e nel diritto europeo, Giuffrè, Milano, 2006; *ROULAND N.*, Droits des minorités et des peuples autochtones, Paris, 1996; *THORNBERRY P.*, op. cit.

⁶ *FENET A.*, Le droit européen des minorités in *FENET A.*, *KOUBI G.*, *SCHULTE-TENCKHOFF I.*, *ANSBACH T.*, Le droit et les minorités, Bruylant, 2000.

rom, occorre, però, definire alcuni concetti basilari utili alla nostra analisi. Nei prossimi paragrafi, infatti, analizzeremo, anche se sinteticamente, cosa si intende per minoranza e proveremo a circoscrivere la tipologia minoritaria. Infatti, se si volesse inquadrare i rom in una precisa “categoria minoritaria” emergono diverse problematiche nella misura in cui “le varie comunità possono classificarsi all’interno di una o più tipologie”⁷.

2. La classificazione dei rom in alcune tipologie minoritarie

Come abbiamo accennato nel primo capitolo, i rom rappresentano una “costellazione di gruppi”⁸ (esistono cinque gruppi principali: rom, sinti, manush, kale, romanichel e tantissime comunità), differenti per il modello di insediamento, la religione⁹, per lo status giuridico, la lingua. Non si tratta quindi di un unico gruppo, distinguibile per tratti etnici, culturali o linguistici. Giova menzionare che il romanés¹⁰ è un “continuum” di dialetti e sotto-dialetti “a seconda del gruppo rom e del territorio che tal gruppo condivide con le popolazioni circostanti” e parlate definite para-romaní o pogadi jib. A questo punto è legittimo interrogarsi se si tratti di un gruppo particolarmente vulnerabile, di una minoranza etnica, linguistica, nazionale, transnazionale o ‘speciale’.

⁷ BALDIN S., Le minoranze rom in Europa: proposte classificatorie e accomodamento delle istanze identitarie, in BONETTI P., SIMONI A., VITALE T., La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia, Giuffrè, Milano, 2011, tomo I, p. 183 ss.; CERMEL M., Le minoranze etnico-linguistiche in Europa tra Stato nazionale e cittadinanza democratica, CEDAM, 2009.

⁸ Si veda: LIGEIOIS J.P., Rom, Sinti, Kalè...Zingari e Viaggianti in Europa, Strasbourg, 1994; POGANY I., The Roma Cafe: Human Rights and the Plight of the Romani People, London, Pluto Press, 2004; SPINELLI S., Rom, genti libere, cit.; DELL’AGNESE E., VITALE T., Rom e Sinti, una galassia di minoranze senza territorio, in AMIOTTI G., ROSINI A. (a cura), Identità e integrazione. Passato e presente delle minoranze nell’Europa mediterranea, Franco Angeli, Milano, 2007.

⁹ In Europa vivono sia i rom di confessione ortodossa o cattolica, sia quelli di fede musulmana (i cosiddetti “rom khorakhanè”) soprattutto in Bosnia Erzegovina. Sull’argomento si veda: PIASERE L., I Rom d’Europa, cit.; SPINELLI S., “Baro romano drom. La lunga strada dei rom, sinti, kale, manouches e romanichals, cit..

¹⁰ Sulla lingua parlata dalle comunità rom in dottrina si rinvia a: GARO M., La langue rromani au coeur du processus d’affirmation de la nation rrom, in www.cairn.info; LAPOV Z., Vačaré romané?: diversità a confronto: percorsi delle identità Rom, Milano, F. Angeli, 2004; MEILE P., Observations sur la langue tzigane, in Etudes tziganes, aprile 1955, p. 11 ss.; PIASERE L., I Rom d’Europa. Una storia moderna, cit.; SAMPSON J., The Dialect of the Gypsies of Wales, being the older form of British Romani, cit.; SPINELLI S., Baro romano drom. La lunga strada dei rom, sinti, kale, manouches e romanichals, cit.; WIERNICKI K., Nomadi per forza. Storia degli Zingari, cit. (secondo cui si potrebbe tracciare tre gruppi linguistici: un gruppo rom che parla la lingua romani con elementi valacchi, ungheresi e slavi, un secondo gruppo, i sinti e i manus, che parlano un romani impregnato di parole tedesche e un terzo gruppo, i gitanos, parlano il calò, dialetto romani con elementi spagnoli).

Nell'intento di rispondere alla succitata domanda riteniamo necessario iniziare con una precisazione sul concetto stesso di minoranza¹¹. A nostro avviso il problema della definizione del concetto di minoranza è importante perché da esso deriva il riconoscimento normativo dei gruppi minoritari, l'applicabilità o meno di diritti e doveri, la possibilità di predisporre efficaci e validi strumenti di salvaguardia giuridica o di permettere alle minoranze di esprimere le proprie peculiarità e sviluppare la propria lingua, cultura, religione e tradizioni. Inoltre, in assenza di una definizione vincolante, alcuni Stati potrebbero cogliere l'opportunità per non riconoscere l'esistenza sui loro territori o di non concedere ai rom lo status ufficiale di minoranza riconosciuta. "Dal punto di vista giuridico il concetto di minoranza assume valore perché consente di individuare se e in quale modo le persone e i gruppi che rappresentano l'infinita eterogeneità di tipi umani, ricevano adeguate garanzie di poter esprimere la loro natura e la loro cultura"¹².

Sia a livello internazionale, sia a livello europeo, negli strumenti giuridici di maggior rilievo non esiste una definizione omnicomprensiva e comunemente accettata del concetto di minoranza nonostante i numerosi tentativi di fornirla portati avanti dai principali organismi internazionali ed europei. Si tratta di un concetto relativo che si lascia difficilmente definire, oggetto di molteplici sfumature, forse perché "il problema delle minoranze è in realtà una congerie di singoli e specifici problemi ognuno dei quali gravante su un complesso di fattori politici, etnici, economici, sociali e, non ultimo, storici", come già anticipava negli anni cinquanta T. H. Bagley, rappresentante dell'Assemblea generale dell'ONU.

¹¹ Sul problema definitorio si veda: *JOHNSON C.*, *Nation States and Minority Rights: A Constitutional Law Analysis*, Uppsala: University, 2002; *KOUBI G.*, *Penser les minorités en droit*, in *FENET A.* (a cura di), *Le droit et les minorités*, Bruxelles, 1995; *MUSGRAVE T.*, *Self-determination and National Minorities*, Oxford University Press, Oxford, 1997; *PAKER J.*, *On the Definition of Minorities*, in *PAKER J.*, *MYNTI K.*, *The Protection of Ethnic and Linguistic Minorities in Europe*, Institute for Human Rights, Abo Akademi University, 1993, p. 23 ss.; *PALICI DI SUNI PRAT*, *Intorno alle minoranze*, Torino, 2002; *PIERRE-CAPS S.*, *La question des minorités en droit international*, in *ROULAND N.*, *Droits des minorités et des peuples autochtones*, Paris, PUF, 1996; *PIZZORUSSO A.*, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, 1967; *IDEM*, *Defining "Minority" in International Law: A Critical Appraisal*, Rovaniemi: Northern Institute for Environmental and Minority Law Arctic Centre, University of Lapland, 2000; *IDEM*, *Minorities in International law*, ECMI, Stasburg-Flensburg, 2002; *RIGAUX F.*, *Mission impossible: la définition de minorité*, in *Revue trimestrielle des Droits de l'homme*, n. 30, 1997; *TONIATTI R.*, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, cit.; *SHAW N.*, *The Definition of Minorities in International Law*, in *DINSTEIN Y.*, *TABORY M.*, *The Protection of Minorities and Human Rights*, Dordrecht, Boston and London: Martinus Nijhoff Publishers, 1992; United Nations, *Definition and Classification of Minorities*, UNP Sales No. 5 Q. XIV. 3, p. 2651 ss.; *VUKAS B.*, *International Law and the Definition of Minorities*, in *Mélanges en l'Honneur de Nicolas Valticos*, Parigi, 1999.

¹² Come sostengono *PALERMO F.*, *WOELK J.* *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2008, p. 9.

Un primo tentativo di definizione giuridica del concetto di minoranza, ancora attuale, si deve alla Corte Permanente di Giustizia Internazionale della Società delle Nazioni. Essa, nel parere consultativo del 1923 relativo all'interpretazione del Trattato delle minoranze concluso dalla Polonia¹³, statuisce: "the term minority seems to include inhabitants who differ from population in race, language or religion, that is to say amongst other inhabitants of the territory of non-Polish origin, whether they are Polish Nationals or not".

Attualmente, a livello internazionale, la più esauriente e accreditata in sede ufficiale definizione di minoranza¹⁴ è quella fornita da Francesco Capotorti nel 1976, relatore speciale alle Nazioni Unite, nel Rapporto della Commissione delle Nazioni Unite per la lotta contro la discriminazione e la protezione delle minoranze¹⁵.

Nel paragrafo 568 del Rapporto intitolato "Etude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques"¹⁶, si legge la seguente definizione di minoranza: "gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di uno Stato, in posizione non dominante, i cui membri, cittadini dello Stato, possiedono, dal punto di vista etnico, religioso o linguistico, caratteristiche che differiscono da quelle del resto della popolazione e manifestano anche un sentimento di solidarietà allo scopo di preservare la loro cultura, la loro tradizione, la loro religione e la loro lingua".

¹³ Il caso riguardava l'acquisto della cittadinanza polacca da parte dei coloni tedeschi, del 10 ottobre 1923 Serie B, n. 6, p. 1. La Corte Permanente di Giustizia Internazionale in un successivo parere consultivo del 1930, riguardante la migrazione di comunità greco-bulgare, afferma: l'esistenza delle minoranze all'interno degli Stati "è una questione di fatto e non di diritto", e definisce il gruppo minoritario come "a group of persons living in a given country having a race, religion, language and tradition in a sentiment of solidarity, with a view to preserving their traditions, maintaining their form of worship, ensuring the instruction upbringing of their children in accordance with the spirit and traditions of their race and mutually assisting one other" (PCIJ, Interpretation of the Convention between Greece and Bulgaria respecting reciprocal emigration. Advisory Opinion of 31/7/1930, Series B, No. 17, p.33).

¹⁴ Si veda: *ORTINO S.*, Tutela delle minoranze nel diritto internazionale: evoluzione o mutamento di prospettiva?, in *PFOSTL E.*, Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multiculturale, Roma: Istituto di studi politici, 2003.

¹⁵ La mancanza di una definizione del concetto stesso di minoranza è una prassi non-omogenea. La genericità della formulazione dell'articolo 27 del Patto, di cui si dirà più avanti, ha portato la Sottocommissione per la prevenzione delle discriminazioni e tutela delle minoranze a incaricare, nel 1971, il giurista italiano Capotorti di redigere un rapporto sullo stato concreto delle situazioni alle cui si riferiva il citato articolo 27 e di fornire una definizione del concetto di minoranza relativo all'articolo 27.

¹⁶ *CAPOTORTI F.*, Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, United Nations, New York, 1979. La definizione di Capotorti è ripresa dall'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa nella Raccomandazione n. 1201 (1993) sui rom in Europa.

Stando a questa accezione di concetto di minoranza, è possibile affermare che nell'Unione Europea a ventotto Stati, la maggior parte di essi ha al proprio interno una o più minoranze. Tra quelle presenti in tutti gli Stati membri e, di fatto, la meno riconosciuta, si trova la minoranza rom. Si è obiettato che questa definizione non include i rom tra le minoranze perché il riconoscimento dei diritti delle minoranze è subordinato al requisito della cittadinanza e, come noto, per diverse ragioni, i rom non soddisfanno tale requisito.

A nostro avviso, se si tiene conto sia degli elementi oggettivi enunciati nella definizione di Capotorti (gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di uno Stato, non dominante), ma soprattutto di quelli soggettivi (differiscono da quelle del resto della popolazione e manifestano anche un sentimento di solidarietà allo scopo di preservare la loro cultura), i rom possono inquadrarsi nella definizione citata. Essenziale perché si possa parlare di minoranze è che il gruppo mostri di voler mantenere un senso di solidarietà finalizzata alla conservazione della propria specificità, delle proprie tradizioni, della propria individualità culturale, religiosa o linguistica. Questo sembra indubbiamente il caso dei rom.

In riferimento alla situazione particolare dei rom, Capotorti scrive: "it is important to remember that in most cases the groups recognized as "minorities" or as communities which are to benefit from special treatment are well-defined groups. Certain groups, including those which are scattered throughout the territory of a country, seldom appear among those forming the subject of a recognition by the state with legal effect. Such is the situation, for instance, of the groups described as Gypsies in a large number of European countries".

In assenza di una definizione univoca, giuridicamente vincolante, una parte della dottrina più autorevole¹⁷, ritiene opportuno che l'esistenza di una minoranza vada accertata concretamente, caso per caso, in conformità a criteri oggettivi e non dipenda da un riconoscimento dello Stato o dalla possibilità di inquadrare un gruppo in schemi prefissati dalla legislazione dello Stato stesso. Per quanto riguarda i rom, presenti in Europa fin dal Medioevo, sprovvisti di territorio e di una patria di origine, date le differenze¹⁸ sotto diversi aspetti, quali, lingua, religione, storia fra

¹⁷ In tal senso si veda: *CAPOTORTI F.*, Il regime delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite e secondo l'articolo 27 del patto sui diritti civili e politici, in *RIDU*, 1992, p. 109 ss.; *POCAR F.*, Note sulla giurisprudenza del Comitato dei diritti dell'uomo in tema di minoranze, in *BARTOLE S., OLIVETTI RASON N., PEGORANO L.*, La tutela giuridica delle minoranze, Cedam, Padova, 1998, p. 36 ss.

¹⁸ "The diversity of the Roma communities poses significant problems: any notion of group-based rights necessitates the drawing of ethnic boundaries in a manner which cannot precisely mirror the reality of the groups concerned" (*O'NIONS H.*, *Minority Rights Protection in International Law. The Roma of Europe*, Ashgate, Aldershot, Hampshire, 2007).

questa “galassia” di comunità¹⁹, diventa difficile inquadrarli nelle definizioni applicabili alle minoranze nazionali o linguistiche. La dottrina prevalente in materia è propensa a considerare i rom come minoranza linguistica, apportando come principale argomento il riconoscimento del romànes. Esso è considerato “una parte integrante della pluralità linguistica e culturale d’Europa”²⁰ dalla Carta europea delle lingue regionali e minoritarie, trattato internazionale promosso dal Consiglio d’Europa, quale lingua minoritaria.

Il problema è che non tutti gli studiosi²¹ concordano se il romanès sia davvero la lingua comune dei rom, poiché solo un quarto di essi lo parla. Indipendentemente dalle discussioni se il romanès sia parlato da tutte le comunità rom, per alcuni ordinamenti giuridici l’esistenza di una lingua propria dei rom non è un argomento sufficiente per considerarli una minoranza linguistica. Emblematico in tal senso è il caso italiano, nella misura in cui i rom non sono inseriti tra le minoranze linguistiche, storiche riconosciute dalla legge n. 482 del 1999, benché la loro presenza è documentata come abbiamo visto nel primo capitolo fin dal secolo XV secolo e nonostante l’Italia abbia ratificato la Carta europea delle lingue regionali e minoritarie.

I rom sono una minoranza etnica? Lo status di minoranza etnica dei rom sarebbe definito, oltre che dalle comuni origini (si veda in questo senso la già citata ricerca genetica sulle origini dei rom, nel primo capitolo), da una lingua approssimativamente comune, dal nomadismo praticato da lungo tempo, dalle relazioni sociali²², dalle condizioni economico-sociali peculiari in cui si trovano tutte le comunità indipendentemente dello Stato ove essi risiedono. Non esiste una risposta unica: alcuni studiosi considerano che l’inquadramento dei rom come minoranza etnica non può essere pacificamente accolto perché si tratta di

¹⁹ Sul punto si veda: *DELL’AGNESE E., VITALE T.*, op. cit., p. 123 ss.

²⁰ Raccomandazione n. 1203 (1993) dell’Assemblea Parlamentare del Consiglio d’Europa, sui rom in Europa.

²¹ “Non c’è dubbio, infatti che i rom abbiano una loro lingua, il romànes”, sostengono i linguisti *MATRAS Y., BAKKER P., KYUNCHUKOV H.*, *The Typology and Dialectology of Romani*, Benjamins Publishing Company, Amsterdam, 1997, e *HALWACHS D.*, Possiamo dire che Roma, Sinti, Calè, ecc, sono un’unica minoranza linguistica?, in *BONETTI P., SIMONI A., VITALE T.*, in *BONETTI P., SIMONI A., VITALE T.*, *La condizione giuridica dei Rom e Sinti in Italia*, Giuffrè, Milano, tomo I, 2011, p. 127 ss. Per una opinione contraria si veda: *PIASERE L.*, *I Rom d’Europa*, cit.; *POGANY I.*, *The Roma Cafe: Human Rights and the Plight of the Romani People*, cit.

²² “Per essere uno zingaro, non è sufficiente essere nati zingari. Essere zingari richiede una continua riaffermazione del proprio essere compartecipi di un proprio fratello. La propria identità ereditaria è solo garanzia parziale del proprio valore morale che deve essere provato e riprovato. Viceversa non è necessario essere nato zingaro per essere trattato come un vero e proprio zingaro (*STEWART M.*, *Identità sostanziale e identità relazionale: gli Zingari ungheresi sono un gruppo etnico?* in *PIASERE L.*, (cur.), *Comunità girovaghe, comunità zingare*, Napoli, Liguori Editore, 1995, p. 315).

“tantissime comunità, di diversa provenienza, non omogenee, prive di radicamento territoriale”²³. Si reputa che “Gypsies form a specific ethnic community that has no parallel among her European nations”²⁴.

I rom sono una minoranza nazionale? In diversi documenti elaborati nell’ambito OSCE o dal Consiglio d’Europa, senza che sia fornita una definizione del concetto, i rom sono identificati in quanto minoranza nazionale. Minoranza nazionale è un concetto²⁵ relativamente recente, utilizzato nella Convenzione Quadro per le minoranze nazionali alla quale è destinato il punto 5 del presente capitolo. Sulla scia di quanto previsto nella Raccomandazione n. 1134 (1990) dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa relativa ai diritti delle minoranze, “national minorities are separate or distinct groups, well defined and established on the territory of a State, the members of which are nationals of the state and have a certain religious, linguistic or other characteristics which distinguish them from the majority of the population”.

In verità, le minoranze nazionali appartengono alla nazione di un altro Stato. Al contrario, il caso dei rom è particolare: vivono dispersi in tutta Europa, sono cittadini di diverse nazionalità, non hanno un proprio territorio di riferimento come la Palestina per gli ebrei, non corrispondono alle definizioni applicabili alle minoranze nazionali. Si tratta dell’unica minoranza che “non ha un paese d’origine al quale fare riferimento”.

L’assenza di precisione del concetto di minoranza o di quello di minoranza nazionale nell’ambito del quadro legislativo internazionale rende lo status loro riconosciuto dai documenti internazionali vincolante per gli Stati europei. Infatti, solo una parte di essi riconosce i rom come minoranza “nelle diverse declinazioni terminologiche che questo termine assume nei diversi contesti nazionali”. Essi sono, infatti, riconosciuti come gruppo etnico in Austria, Germania Ungheria, Regno Unito, Polonia, come minoranza nazionale in Irlanda, Spagna, Svezia, Slovacchia, Romania, Repubblica Ceca, Bulgaria, Estonia, Lituania, Croazia e come gruppo sociale in Grecia.

²³ Si veda in tal senso *DELL’AGNESE E., VITALE T.*, op. cit.

²⁴ *MARUSHIAKOVA E., POPOV V.*, Historical and Ethnographic Background: Gypsies, Roma and Sinti, in *GUY W.*, Between Past and Future, the Roma of Central and Eastern Europe, Hatfield: University of Hertfordshire Press, 2001.

²⁵ In dottrina, sul concetto di minoranza nazionale si rinvia a: *PACKER J.*, Problems in Defining National Minorities, in *FOTTRELL D., BOWRING B.*, Minority and Group Rights in the New Millennium, the Hague, 1999.

In tempi recenti si è ipotizzata, sia a livello europeo, sia a livello internazionale, la definizione di uno status di minoranza transazionale²⁶ in quanto presente in quasi tutti Stati europei, benché non tutti abbiano provveduto a riconoscerla come tale²⁷. Si tratta, giova ripeterlo, di una minoranza accomunata da problemi peculiari (tassi elevati di disoccupazione, scarsa preparazione scolastica, mancanza d'alloggi, stigmatizzazione, discriminazione) nonché dal riconoscimento della lingua romànes "quale lingua minoritaria europea non-territoriale e transazionale"²⁸.

"Sono gli indiani d'Europa, visto che provengono dall'India. Incuranti dei confini, i rom sono di casa in tutto il continente. In tempi di comunità europea, essi sono già quello che noi vorremmo essere: cittadini d'Europa"²⁹.

Il riconoscimento dei rom in quanto minoranza etnica, nazionale o linguistica è discutibile. Nel diritto internazionale si predilige il concetto di minoranza nazionale senza che tale concetto sia stato definito. Nel diritto europeo, invece, esso non trova ancora una precisa formulazione sia perché il trattato di Lisbona non aggiunge molto in merito sia perché il riconoscimento dei rom in quanto minoranza etnica, linguistica o nazionale dipende, innanzitutto, dagli ordinamenti giuridici degli Stati membri. Alcuni di essi continuano a non riconoscerla e trattano la questione come meramente interna.

Dunque, il loro status legale rimane piuttosto incerto negli Stati dell'Unione. In chiave europea il mancato riconoscimento da parte degli Stati dei rom quale minoranza, oltre ad essere identificato come potenziale fonte di contrasto tra gli Stati membri (si pensa ai più recenti episodi che hanno coinvolto la Francia, la Romania e l'Italia, a cui si è fatto riferimento nella prima parte del capitolo "Rom cittadini europei sconosciuti") rappresenta anche un vero ostacolo all'attuazione di politiche d'integrazione destinate alle comunità rom.

²⁶ "The Roma are an ethnic or national minority in each country and a transnational minority in Europe, and/or a nation" (*THELEN P.*, Roma policy: the long walk towards political participation by Roma in Europe. From social exclusion to active participation, in *THELEN P.* (ed), Roma in Europa: from social exclusion to active participation, Friedrich Ebert Stiftung, Skopje, 2005, p. 41).

²⁷ La frequenza del non riconoscimento del loro status di minoranza è stata più volte ribadita dal Parlamento europeo. Si legge nella Risoluzione del Parlamento europeo del febbraio 2006: "la comunità rom continua a non essere considerata una minoranza etnica o nazionale in tutti gli Stati membri e paesi candidati ed essa pertanto non gode in tutti i paesi dei diritti connessi a tale status" (Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione delle donne rom nell'Unione europea del primo giugno 2006, P6_TA(2006)0244).

²⁸ Si veda la Risoluzione del Parlamento dell'11 marzo 2009 sulla situazione sociale dei rom e su un miglior accesso al mercato del lavoro nell'Unione europea, P6_TA(2009)0117.

²⁹ Citato dal libro di *ZORAN LAPOV*, Vacare romane? Diversità a confronto: percorsi delle identità rom, Franco Angeli, Milano, 2004.

Vogliamo concludere, citando, l'opinione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel caso *Sampanis c. Grecia* :

“I rom in ragione delle loro vicissitudini e del loro perpetuo sradicamento, costituiscono una minoranza sfavorita e vulnerabile che ha un carattere particolare e hanno bisogno di una protezione speciale”³⁰.

e con le parole di Peter Leuprecht, Deputy Secretary General of the Council of Europe:

“Let us not hide behind legal hair-splitting as to whether this or that definition of minorities applies to the Roma. Let us be honest. We all know that the Roma are a minority and a particularly vulnerable one”.

3. Le fonti normative delle Nazioni Unite per la protezione delle minoranze

Come si avrà modo da constatare, le Nazioni Unite non hanno riservato molto spazio ai rom indirettamente protetti in qualità di gruppo minoritario forse perché essi non ponevano (e tuttora non pongono) problemi particolari in materia di autodeterminazione.

A livello internazionale, l'attuale sistema di protezione delle minoranze (dunque anche dei rom) è incentrato sull'articolo 27 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici³¹, opera della Sottocommissione per la prevenzione delle discriminazioni e tutela delle minoranze³², tutt'ora un importante strumento internazionale posto a tutela delle minoranze.

L'articolo 27 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici³³ recita testualmente: “in those States in which ethnic, religious or linguistic minorities

³⁰ Caso *Sampanis e altri c. Grecia*, ricorso n. 32526/05, 5 giugno 2008, paragrafo 41.

³¹ Il Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici International (Covenant on Civil and Political Rights) è stato adottato, con la Risoluzione 2200 A (XXI), dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966. Al Patto, in vigore sul piano internazionale dal 23 marzo 1976, si aggiungono due Protocolli, uno relativo alla competenza del Comitato dei diritti umani di ricevere comunicazioni individuali e il secondo relativo all'abolizione della pena di morte.

³² Rinominata, con decisione n. 256 dell'ECOSOC del 27 luglio 1999, Sotto-commissione per la promozione e la protezione dei diritti umani e le cui funzioni, ulteriormente, sono state assunte dal Consiglio dei diritti umani, organo istituzionale “con maggiori poteri consultivi e propositivi in seno all'Assemblea Generale ed al Consiglio di Sicurezza” (si veda in tal senso la Risoluzione dell'Assemblea Generale n. 60/251 del 3 aprile 2006).

³³ Da una parte della dottrina, le disposizioni del citato articolo 27 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici sono considerate, tenendo conto delle formule negative, una “sorta di compromesso”; si veda in tal senso: *BENOIT-ROMER F.*, *La question minoritaire en Europe: vers un système cohérent de protection des minorités nationales*, Strasbourg, 1996, p. 22 ss.

exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practice their own religion, or to use their own language”³⁴.

Si nota quindi una certa cautela nella formulazione dell’articolo 27 del Patto. Ciò ha innescato molte dispute dottrinali in particolare per quel che riguarda i diritti protetti (come si evince dal citato articolo, si predilige il diritto di preservare la propria identità tramite la propria religione, cultura e lingua), i destinatari di tali diritti (diritto individuale vs. diritti collettivi), la volontà degli Stati a riconoscere o meno l’esistenza delle minoranze sul loro territorio.

Dalla formulazione specifica dell’articolo 27, la cui *raison d’être* è “to ensure the survival and continued development of the cultural, religious and social identity of the minorities concerned, thus enriching the fabric of society as a whole”³⁵, emerge che l’individuo è titolare del diritto ad essere protetto. Dunque, la disposizione in commento può essere invocata soltanto dagli appartenenti a una minoranza³⁶ e non da essa in quanto tale. Detto approccio è ribadito pure dal Comitato ONU, fondandosi sul testo del Protocollo opzionale n. 1³⁷.

La ragione della protezione dei diritti del singolo piuttosto dei diritti collettivi delle minoranze, secondo la dottrina più autorevole, si deve all’aspirazione di evitare eventuali “antagonismi” fra i diversi gruppi minoritari. Questo modello di protezione è avvalorato anche dalle disposizioni dell’art. 8.4 della Dichiarazione delle Nazioni Unite, secondo cui “il timore che una politica di favore per i gruppi minoritari possa suggerire aspirazioni secessionistiche o attentati all’esistenza e all’unità degli Stati”.

In più, va rilevato che i destinatari dell’articolo 27 del Patto sono i cittadini, gli apolidi e gli stranieri di recente immigrazione. Effettivamente, queste caratteristiche coprono con sufficiente precisione le situazioni riscontrabili dai rom all’interno dell’Unione europea.

³⁴ Reperibile all’indirizzo: <http://www.2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm>.

³⁵ General Comment No. 23 della Commissione per i diritti umani, citato da PENTASSUGLIA G., Minorities in International Law. An Introductory Study, Cedex, Strasbourg, 2002, p. 110.

³⁶ Per un parere contrario si rinvia a Dinstein, secondo cui “the correct approach is that article 27 confers collective human rights on minorities as groups and not exclusively on the individuals belonging to such minorities” (DINSTEIN Y., The Degree of Self Rule of Minorities in Unitarian and Federal States, in BROMANN C., LEFEBER R., ZIECH M., Peoples and Minorities in International Law, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993, p. 227).

³⁷ Si veda: Chief Bernard Ominayak e Lubicon Lake Band v. Canada, com. 167/1984, par. 32.

Secondo un'opinione ormai consolidata nella dottrina³⁸, il titolare dei diritti di protezione enunciati dal Patto, dovrebbe essere cittadino di uno Stato membro. Per altri studiosi³⁹, invece, l'esercizio dei diritti previsti dal citato articolo 27 non è condizionato dal requisito della cittadinanza; questo secondo approccio è avallato anche dagli organismi delle Nazioni Unite. Al paragrafo 5.1 del General Comment no. 23, The Rights of Minorities (dell'8 aprile 1994) si legge: "article 27 protects all those who belong to a group and who share in common a culture, a religion and or a language. Those terms also indicate that the individuals designed to be protected need not to be citizens of the state party".

L'osservazione è importante perché rivela che nemmeno i rom di recente immigrazione e a volte privi di cittadinanza devono essere esclusi dalla fruizione dei diritti enunciati all'articolo 27 del Patto. Quest'interpretazione meno restrittiva è ribadita, inoltre, dal Comitato dei diritti dell'uomo nelle sue osservazioni riguardanti i progressi registrati dall'Italia nella protezione dei rom dove si afferma: "absence of connection with specific territory does not bar a community for qualifying as a minority under article 27 of the Covenant"⁴⁰. Autorevole dottrina ravvisa che l'esistenza di una minoranza derivi da circostanze oggettive, e non da un mero riconoscimento giuridico. Di conseguenza, la valutazione sull'esistenza delle minoranze sul territorio di uno Stato membro non viene lasciata alla volontà degli Stati (almeno in questo senso viene interpretata la frase "negli Stati nei quali esistono minoranze" che ha fornito il pretesto a diversi ordinamenti statali a non concedere lo status ufficiale di minoranza riconosciuta anche ai rom).

Da quanto esposto risulterebbe che anche i membri delle comunità rom indipendenti, che soddisfino o meno il requisito della cittadinanza, dovrebbero fruire dei diritti linguistici, religiosi, culturali previsti dall'articolo 27 del Patto, senza che il riconoscimento del loro status sia lasciato alla mera discrezionalità degli Stati in cui vivono. Sulla base del già menzionato rapporto di Capotorti l'ONU ha adottato la *Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche*⁴¹, un nuovo strumento per avvalorare/rinviare le disposizioni dell'articolo 27 del Patto internazionale sui

³⁸ Si veda in tal senso *PENTASSUGLIA G.*, *Defining Minority in International Law: a Critical Appraisal*, cit.

³⁹ Si veda *KYMLICKA W.*, *Politics in the Vernacular*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

⁴⁰ U.N Human Rights Committee, *Concluding Observations of the Human Rights Committee: Italy*, CCPR/C/ITA/CO, 24 April 2006, para. 22.

⁴¹ Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, adottata con la Risoluzione 47/135, il 18 dicembre 1992. Il testo della Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche è stato pubblicato in RGDIP, 1993, p. 500 ss. e in Riv. Dir. Int., 1993, p. 570 ss.

diritti civili e politici. La Dichiarazione⁴² è considerata il documento delle Nazioni Unite di maggior rilievo rispetto ai diritti delle minoranze. Anche se tale concetto non è stato definito, i lavori preparatori rinviavano sia alla proposta dello stesso Capotorti sia a quella avanzata dal giudice canadese Jules Deschênes⁴³. La Dichiarazione prevede la possibilità per le persone appartenenti alle minoranze nazionali, etniche, religiose e linguistiche, di valorizzare la propria cultura, di professare la propria religione, di usare la propria lingua nella vita pubblica, di partecipare alle decisioni nazionali e regionali che le riguardano (articolo 2), individualmente e insieme ad altri membri del loro gruppo, senza discriminazioni (articolo 3).

Nonostante gli obblighi degli Stati di adottare tutte le misure necessarie per consentire ai membri delle minoranze l'esercizio di tali diritti, ad avviso di chi scrive, lo strumento in commento rimane soltanto un documento ricco di stimolanti indicazioni a valenza generale in materia di protezione delle minoranze, una mera raccomandazione che presenta dei limiti giacché la sua attuazione è affidata soltanto alla volontà degli Stati senza che sia previsto alcuno strumento per il controllo della sua attuazione.

Per superare la mancanza di un meccanismo di controllo e per promuovere l'applicazione da parte degli Stati dei diritti enunciati nella Dichiarazione nel 1995 viene creato un Gruppo di lavoro permanente sulle minoranze (Working group on Minorities)⁴⁴, organo sussidiario dell'allora Sub-commissione per la promozione e protezione dei diritti umani. Si tratta di un foro di dialogo per i Governi, le

⁴² Sulla Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities in dottrina si veda: *BOKATOLA I.O.*, La Declaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, RGDIP, 1993, p. 745 ss.; *PIERGIGLI V.*, Diritti dell'uomo e diritti delle minoranze nel contesto internazionale ed europeo: riflessioni su alcuni sviluppi nella protezione dei diritti linguistici e culturali, in *Rassegna parlamentare*, 1996.

⁴³ Secondo cui: "a group of citizens of a state, constituting a numerical minority and in a non-dominant position in that state, endowed with ethnic, religious or linguistic characteristics, which differ from those of the majority of the population, having a sense of solidarity with one another, motivated, if only implicitly by a collective will to survive and whose aim to achieve equality with the majority in fact and law" (*DESCHENES J.*, Proposal concerning a definition of the term Minority, in *WHEATLEY S.* (edited by) *Democracy, Minorities and International Law*, Cambridge, 2005, p. 101).

⁴⁴ Il Gruppo di Lavoro sulle minoranze è stato istituito con la Risoluzione n. 1995/31 del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite; si veda il Rapporto del Gruppo di lavoro A/HRC/Sub.1/58/19).

minoranze e gli specialisti il cui mandato contempla “l'esame di soluzioni ad eventuali problemi attinenti alle minoranze, la formulazione di misure consone alla tutela delle stesse e la revisione delle strategie di concreta realizzazione di quanto sancito dalla Dichiarazione”. Nel 2007 il Gruppo di lavoro è stato sostituito dal Forum sulle minoranze⁴⁵, una piattaforma per la promozione del dialogo e della cooperazione su questioni pertinenti alle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche, le cui conclusioni sono trasmesse al Consiglio dei diritti umani.

3.1.Segue: gli organi di controllo

Il controllo dell'applicazione delle norme poste a tutela delle minoranze⁴⁶ risulta particolarmente interessante per cogliere lo stato di avanzamento delle modalità concrete con cui i rom vengono protetti. Quanto al problema del controllo dell'applicazione delle norme poste a tutela delle minoranze in ambito onusiano, si prevede l'invio da parte degli Stati firmatari di rapporti periodici sia al Comitato dei diritti umani istituito col Patto del 1966 ai sensi dell'articolo 28, sia al Comitato per l'eliminazione delle discriminazioni razziali, in più, esistono anche meccanismi facoltativi di risoluzione delle controversie e di ricorso unilaterale degli Stati alla Corte Internazionale di Giustizia⁴⁷.

⁴⁵ Il Forum sulle minoranze è stato istituito con la Risoluzione n. 6/15 del Consiglio dei diritti umani, 28 settembre 2007.

⁴⁶ Già all'indomani della prima guerra mondiale una fitta rete di accordi stipulati sotto l'egida della Società delle Nazioni, tra il 1919 e il 1932, impegnava gli stati firmatari a riconoscere, nell'ambito dei propri ordinamenti, un regime speciale per le minoranze, posto a livello di principi e regole fondamentali e quindi non modificabile mediante leggi ordinarie. Una speciale competenza era attribuita al Consiglio della Società delle Nazioni (interveneva in caso di violazione o di pericolo di violazione dei trattati) e alla Corte Permanente di Giustizia Internazionale (era dotata di giurisdizione obbligatoria in materia, per eventuali controversie sull'applicazione delle clausole minoritarie tra lo Stato interessato e un membro del Consiglio o su questioni d'interpretazione dei Trattati sulle minoranze, pronunciandosi tramite le “Advisory Opinions”). Il Consiglio della Società delle Nazioni, con un rapporto elaborato il 22 ottobre 1920, istituì anche un diritto di petizione per gli individui o per le associazioni che agivano per conto di una minoranza. In seno alla Società delle Nazioni, tramite la Risoluzione del 25 ottobre 1920, fu istituito un Comitato delle minoranze investito di avviare negoziati con le parti interessate o di inscrivere una questione rilevante nell'ordine del giorno del Consiglio.

⁴⁷ Sul monitoraggio multilaterale della protezione dei diritti delle minoranze, esercitato dalla Commissione dei diritti dell'uomo, dalla Sottocommissione sulla prevenzione e protezione dei diritti umani, dal Comitato sui diritti economici, sociali e culturali e dal Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale si veda: *CASSESE A.*, I diritti umani oggi, Laterza, Roma, 2007, p. 99 ss; *GITTI A.*, L'Universal Periodic Review del Consiglio dei Diritti Umani: luci e ombre della nuova procedura di controllo del rispetto dei diritti umani da parte degli Stati, in *DUDI*, 2, 2008, p. 119 ss.; *MARCHESI A., PALMISANO G.*, Il sistema di garanzia dei diritti umani delle Nazioni Unite, reperibile www.costituzionalismo.it/articolo208; *OPSAHL T.*, The Human Rights Committee, in *ALSTON P.*, The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal, Oxford, 1992, p. 369 ss.

Il Comitato dei diritti dell'uomo dopo l'esame dei rapporti inviati dagli Stati, esprime le sue opinioni attraverso c.d. osservazioni generali. Il Segretariato generale sottopone ogni anno alla Commissione dei diritti dell'uomo un apposito rapporto sui diritti delle persone appartenenti a gruppi minoritari, basato sulle informazioni trasmesse dai Governi e che riguardano per lo più disposizioni costituzionali e legislative adottate dagli Stati a tutela delle minoranze. Il Comitato per l'eliminazione delle discriminazioni razziali istituito dalla Convenzione ha analizzato, nel corso del tempo, diversi casi in cui i rom erano oggetto di disuguaglianze evidenti da parte delle autorità.

Tuttavia, finora, si è limitato a raccomandare agli Stati di porre fine a ogni misura discriminatoria nei confronti dei rom, di prendere provvedimenti per l'eliminazione della discriminazione razziale, di prevenire l'uso illegale della forza da parte della polizia (in particolare, in connessione con l'arresto e la detenzione). Invece, il Comitato dei diritti dell'uomo, stabilito dal Patto, non ha svolto nessun ruolo di rilievo per la protezione dei rom, poiché il solo caso sottopostogli "non è stato giudicato ammissibile".

Infatti, nel caso oggetto della Comunicazione n. 1355/2005, il Comitato dei diritti dell'uomo afferma: "that the communication is inadmissible under article 1 of the Optional Protocol. In the absence of express authorisation, the author should provide evidence that it has a sufficiently close relationship with the child to justify it acting without such authorisation. The Committee notes that the author acted as counsel for the child in the domestic proceedings between January and August 2003 with several interruptions. Since the author ceased to represent the child in the domestic proceedings in August 2003, it has not been in contact with him, his legal guardian or his parents. In such circumstances, the Committee cannot even assume that the child does not object, let alone consent, to the author proceeding with a communication to the Committee. Consequently, notwithstanding that the Committee is gravely disturbed by the evidence in this case, it is precluded by the provisions of the Optional Protocol from considering the matter since the author has not shown that it may act on the victim's behalf in submitting this communication".

3.2.Strumenti onusiani soft law relativi alla minoranza rom

Le condizioni particolari in cui si trova(va) la comunità rom, "la minoranza peggio trattata nei diversi paesi d'Europa", hanno prepotentemente richiamato l'attenzione della comunità internazionale che non ha tardato a tradursi in una serie di atti soft law dedicati ai rom. Essi si rivolgono agli Stati affinché creino condizioni favorevoli per permettere alla minoranza rom di esprimere le proprie peculiarità e sviluppare la propria cultura, lingua, religione e tradizioni.

L'avvicinamento delle Nazioni Unite, più precisamente della Commissione dei diritti dell'uomo e del Consiglio economico e sociale e della Commissione per la lotta contro le misure discriminatorie e la protezione delle minoranze, al tema relativo ai rom, considerati "una minoranza se non nazionale, sicuramente europea", è risalente agli anni sessanta, un periodo caratterizzato da una notevole attività normativa.

Accanto al Patto del 1966 sono stati adottati, in seno alle Nazioni Unite, altri strumenti internazionali di protezione dei diritti umani di cui possono avvalersi anche i membri della comunità rom. Ad esempio, la Convenzione contro la discriminazione nell'educazione, adottata dall'Unesco nel 1960, sancisce il principio dell'eguaglianza di trattamento, accompagnato dal riconoscimento di scuole separate, di proprie attività educative e dell'insegnamento nella propria lingua. La Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1965 prevede "speciali misure per garantire l'esercizio dei diritti delle minoranze in un contesto di non discriminazione civile, sociale, politica, economica e culturale". Infine, occorre menzionare anche la Dichiarazione su razza e pregiudizio pazziale adottata dalla Conferenza generale dell'UNESCO il 27 Novembre 1978.

Un primo documento dedicato ai rom è la Risoluzione n. 6, adottata il 31 agosto 1977, dalla Sub-commissione per la prevenzione della discriminazione e protezione delle minoranze in cui si raccomanda agli Stati "di accordare se non l'avessero ancora fatto, la totalità dei diritti di cui godeva il resto della popolazione" e di adottare provvedimenti per mettere fine ad ogni misura discriminatoria contro questa minoranza".

La particolare situazione di vulnerabilità delle comunità rom è ribadita anche dalla seconda risoluzione sui rom, la Risoluzione n. 21 del 1991, del Comitato economico e sociale sulla protezione delle minoranze. Ancora, tra i documenti adottati dagli organismi onusiani, particolarmente rilevante è la Risoluzione n. 65 del 1992, intitolata "Protezione dei rom"⁴⁸, in cui le Nazioni Unite, richiamandosi alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, ritenevano "che non potevano rimanere indifferenti per la sorte delle minoranze". In tale documento la Commissione per i diritti umani "invita gli Stati membri a eliminare ogni forma di discriminazione nei confronti dei rom" e chiede al Relatore speciale della Sottocommissione per la prevenzione della discriminazione e la protezione delle minoranze di preparare una relazione sulla situazione concernente le minoranze, ed in particolare sui rom.

⁴⁸ Risoluzione n. 65/1992, interamente dedicata ai rom, adottata il 4 marzo 1992 dalla Commissione dei diritti dell'uomo del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite.

Infatti, si legge: “la Commissione per i diritti umani richiede al Relatore speciale della sub-commissione per la prevenzione da discriminazione e protezione delle minoranze di impegnarsi a preparare uno studio sui possibili modi per facilitare una soluzione pacifica e costruttiva sui problemi che riguardano le minoranze, dando maggiore attenzione alle specifiche condizioni in cui i rom versano; invita inoltre gli Stati ad adottare tutte le misure appropriate per eliminare ogni forma di discriminazione verso i rom”.

Un successivo riferimento alla situazione delle comunità rom è rinvenibile nel paragrafo «Altre Vittime» (dove i rom sono menzionati accanto ai gruppi di origine asiatica, i gruppi etnici e razziali in generale e le donne) della Dichiarazione di Vienna e Programma d’Azione⁴⁹ del 1993. L’importanza di tale documento risiede nel fatto che le violenze razziali e le discriminazioni subite dai rom sono riconosciute ufficialmente. Per porvi rimedio, si esortano gli Stati ad attuare delle politiche per combattere le disuguaglianze di “lanciare programmi di cooperazione con i rappresentanti della comunità rom per vincere la discriminazione contro di essi”, di avviare progetti per la loro integrazione economica, sociale, culturale, di “promuovere campagne per una maggiore coscienza dei loro problemi, della loro cultura e storia e del razzismo a cui sono soggetti”.

L’inadeguatezza dimostrata dagli Stati membri per combattere la discriminazione nei confronti di rom, che continuano a veder negati i propri diritti, ha portato il Comitato per l’eliminazione della discriminazione razziale ad adottare la Raccomandazione generale n. 27 del 2000: Discriminazione contro i rom⁵⁰. Questo atto è dedicato integralmente ai rom ed esorta, seppur blandamente, gli Stati a sradicare la discriminazione, ad adottare misure positive per rimediare alla situazione di disuguaglianza nella quale essi vivono e di migliorare la loro situazione specialmente in quattro ambiti: educazione (l’inserimento a scuola, diminuire l’abbandono degli studi), lavoro (eliminare la discriminazione nell’accesso al mercato del lavoro, prendere misure per favorire l’inserimento lavorativo dei rom nelle amministrazioni e nelle istituzioni pubbliche e private), alloggio, sanità. In più, si invitano gli Stati a promuovere campagne per sensibilizzare l’opinione pubblica e a favorire la partecipazione dei rom “negli organismi del governo e la consultazione con i partiti e le associazioni rom nelle questioni che li riguardano”. Con tale Raccomandazione si sono sostanzialmente anticipati i settori chiave identificati dalle istituzioni europee nel comunicazione “Quadro dell’UE per le strategie nazionali per l’inclusione sociale dei Rom” dell’aprile 2011.

⁴⁹ Vienna Declaration and Programme of Action, adottata durante la Conferenza Mondiale sui Diritti Umani, Vienna 14-25 giugno 1993.

⁵⁰ General Recommendation No. 27, Discrimination against Roma, del 16 agosto 2000, adottata dal Comitato per l’eliminazione della discriminazione razziale.

Il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale ha svolto e svolge tuttora un importante ruolo di monitoraggio della condizione dei rom. Nelle sue varie osservazioni conclusive, esso esprime le sue preoccupazioni per la recrudescenza degli atti di brutalità contro le comunità rom, i maltrattamenti subiti da parte delle forze di polizia (faranno oggetto di numerose sentenze da parte della Corte di Strasburgo), il mancato riconoscimento da parte dei Governi delle comunità rom in quanto minoranza, i discorsi di odio razziale da parte dei politici, il ruolo dei mass media, discriminazione nell'accesso all'alloggio.

È giusto sottolineare che le risoluzioni menzionate sono atti giuridicamente non vincolanti che contengono considerazioni generiche sui peculiari problemi con cui si confronta la minoranza rom a sua volta considerata soprattutto da un punto di vista socio-culturale ed umanitario piuttosto che giuridico. Nelle risoluzioni si avanzano delle proposte agli Stati firmatari per tutelare i rom dalla discriminazione al fine di superare gli eventuali ostacoli che incidono su una duratura integrazione a livello economico e politico. Si invitano gli Stati ad assicurare ai rom il pieno esercizio dei diritti e della loro partecipazione alla vita politica, sociale, culturale nei Paesi in cui vivono, ma senza che sia previsto anche un controllo effettivo sui risultati raggiunti. Alle già citate fonti normative, possiamo aggiungere i rapporti dell'Alto Commissario per i diritti umani e dell'Esperto indipendente sulle questioni delle minoranze⁵¹ sulla condizione dei rom in diversi Stati europei. La conclusione di tali rapporti può essere riassunta in una parola chiave, "preoccupazione", poiché i rom continuano a subire discriminazioni, principalmente per motivi etnico-razziali, nei settori, quali, l'educazione, l'assistenza, l'assistenza sanitaria, l'occupazione.

Tuttavia si può parlare di un bilancio fatto di luce e ombre: alla nutrita legislazione (ricordiamo il carattere vincolante dell'articolo 27 del Patto), agli atti di soft law, non segue anche un vero controllo da parte degli organismi delle Nazioni Unite in quanto essi sono perlopiù uno "strumento di informazione" con un impatto più politico che giuridico.

⁵¹ Dal 1993 esiste anche la figura dell'Alto Commissario per i diritti umani, istituita dall'Assemblea Generale con la Risoluzione n. 48/141, affiancata, dal 2005, da un Esperto indipendente sulle questioni delle minoranze, nominato dalla Commissione dei diritti umani.

4.L'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa e la minoranza nazionale rom e sinti

"The existence of a minority is a question of fact and not of definition. Even though I may not have a definition of what constitutes a minority. I would dare to say that I know a minority when I see one"⁵².

Il tema della protezione delle minoranze è stato oggetto di interesse da parte dell'Organizzazione sulla sicurezza e cooperazione in Europa⁵³ (allora CSCE) già dal lontano 1975, quando in piena Guerra fredda, viene riconosciuto nell'Atto Finale della Conferenza di Helsinki sulla Sicurezza e Cooperazione in Europa⁵⁴, una protezione alle persone appartenenti alle minoranze nazionali nell'ambito dei diritti dell'uomo.

Il principio VII del cosiddetto "Decalogo"⁵⁵, riprendendo le disposizioni dell'articolo 27 del Patto sui Diritti Civili e Politici, e ispirandosi alle disposizioni dell'articolo 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dispone: "gli Stati partecipanti nel cui territorio esistono minoranze nazionali rispettano il diritto delle persone appartenenti a tali minoranze all'uguaglianza di fronte alla legge, offrono loro la piena possibilità di godere effettivamente dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e, in tal modo, proteggono i loro legittimi interessi in questo campo". Come si evince da tale principio, si lascia alla discrezionalità degli Stati partecipanti la possibilità di riconoscere o meno l'esistenza sul proprio territorio dei gruppi minoritari e l'unico obbligo in capo agli Stati si reduce a un mero divieto di discriminazione.

In seguito ai turbolenti cambiamenti politici degli anni '90, preoccupata per la stabilità della regione balcanica e dell'Europa, la Conferenza sulla sicurezza e cooperazione in Europa e i suoi Stati partecipanti attuano un meccanismo politico-diplomatico incentrato sulla negoziazione, prevenzione dei conflitti e sulla gestione della crisi.

⁵² Max van der Stoep, ex. Alto Commissario sulle minoranze nazionali.

⁵³ Con la Carta di Parigi si procede verso la progressiva istituzionalizzazione della CSCE; da una "Conferenza" diplomatica viene trasformata in "Organizzazione" per la sicurezza e la cooperazione in Europa" in seguito al Vertice di Budapest del 5 e 6 dicembre del 1994. Per una completa documentazione sull'istituzionalizzazione della CSCE si veda: *BARBERINI G.*, Dalla CSCE all'OSCE. Testi e documenti, Napoli, 1995.

⁵⁴ Il testo integrale dell'Atto finale di Helsinki è disponibile in *BARBERINI G.*, Codice della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, Napoli, 1990; l'Atto finale di Helsinki è reperibile anche nel sito <http://www.osce.org/docs/italian/1990-1999/summits/helfa75i.htm>.

⁵⁵ In dottrina si veda: *HELGESEN J.*, The Protection of Minorities in the Conference on Security and Cooperation in Europe: a Note on the Helsinki Document 1992, in *PAKER J., MYNTI K.*, The Protection of Ethnic and Linguistic Minorities in Europe, Institute for Human Rights, Abo Akademi University, 1993, p. 15 ss.

In tale ambito, un ruolo del tutto peculiare è riservato alla tutela delle minoranze nazionali, terminologia adoperata, nell'ambito dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (d'ora in avanti OSCE) per le minoranze, senza che tale concetto o quello di minoranza nazionale sia definito. In ambito OSCE, la minoranza nazionale sembra racchiudere le minoranze linguistiche, le etniche e religiose, benché gli Experts on National Minorities affermano: "not all ethnic, cultural, linguistic or religious differences necessarily lead to the creation of national minorities"⁵⁶.

In linea con l'obiettivo di assicurare la stabilità e di preservare la pace in Europa, l'OSCE⁵⁷ si impegna a proteggere le minoranze nazionali⁵⁸, quali parte integrante della cosiddetta 'dimensione umana'⁵⁹. Essa concerne gli impegni presi dagli Stati partecipanti all'OSCE rispetto allo stato di diritto e alla tutela dei diritti umani soprattutto per i soggetti stanziati nell'Est del continente europeo.

4.1. I Rom e sinti nei documenti dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa

In questo nuovo contesto politico degli anni novanta, l'OSCE si avvicina anche

⁵⁶ Report of the CSCE Meeting of Experts on National Minorities, 30 IML 1692 (1991).

⁵⁷ Così si esprime *LETSCHERT R.M.*, *The Impact of Minority Rights Mechanism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

⁵⁸ Sulla dimensione umana della CSCE si veda: *BARBERINI G.*, La dimensione umana della CSCE, in *Riv. Int. Dir.*, 1991, p. 14 ss.; *HERACLIDES A.*, *Security and Co-operation in Europe: the Human dimension 1972-1992*, London, 1993; *RONZITTI N.*, Un nuovo strumento per la protezione dei diritti umani?, in *Riv. Dir. Int.*, 1989, p. 59 ss.; *IDEM*, Un passo avanti nella procedura CSCE per la protezione dei diritti umani, in *Riv. Dir. Int.*, 1990, p. 619 ss.

⁵⁹ Sull'attività svolta da CSCE e in seguito da OSCE in materia di tutela delle minoranze nazionali, si veda: *BARBERINI G.*, L'OSCE e le minoranze nazionali, in *BARTOLE S., OLIVETTI RASON N., PEGORANO L.* (cur.), *La tutela giuridica delle minoranze*, Milano, Giuffrè, 1998; *BARBERINI G.*, Sicurezza e cooperazione da Vancouver a Vladivostok. Introduzione allo studio dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), Torino, 2004; *CHIGAS D.*, Preventive Diplomacy and the Organization for Security and Cooperation, in Europe: Creating Incentives for Dialogue and Cooperation in *CHAYES A., CHAYES A. H.*, *Preventing Conflict in the Post-Communist World. Mobilizing International and Regional Organizations*, Washington, 1996; *ERMAR F.*, Rights of Minorities and Self-Determination in the Framework of CSCE, in *VAN DIJK P.* (a cura di), *The Human Dimension of the Helsinki Process. The Vienna Follow-up Meeting, 2002*; *ESTEBANEZ A.M.*, Minority Protection and the Organisation for the Security and Co-operation in Europe, in *CAMPER P., WEALTHY S.* (a cura di), *The Hague-Boston-London, 1999*; *HERACLIDES A.*, Minorities in the Context of the CSCE: Norm building, Implementation and Early Warning, in *GRIGORIOU P.* (a cura di), *Question de minorities in Europe*, Centre Hellénique d'Etudes Européennes, Bruxelles, 1994; *PALICI Di SUNI PRAT*, *Intorno alle minoranze*, Torino, Giappichelli, 1999; *WRIGHT J.*, The OSCE and the protection of minority rights, in *Human Rights Quarterly*, n. 3, 1996; *TABORY M.*, Minority Rights in the CSCE Context, in *DINSTEIN Y., TABORY M.*, (a cura di), *The Protection of Minorities and Human Rights*, The Hague, London, Boston, 1992.

alla tematica rom. Ciò è facilitato dalle visite effettuate dall'Altro Commissario per le minoranze nazionali soprattutto nei Balcani e nell'Europa orientale (zone dove c'è una numerosa comunità rom) e dal monitoraggio dei diritti umani nella zona balcanica e nelle nuove democrazie dell'Europa centro-orientale. L'impegno dell'OSCE e dei suoi 57 Stati partecipanti per promuovere e proteggere l'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa delle minoranze, ivi inclusi i rom e sinti⁶⁰ rappresentando un "task della dimensione umana" si traduce in una serie di documenti "politicamente vincolanti", sprovvisti di forza giuridica (la loro effettiva efficacia si deve al fatto che sono firmati dai più alti rappresentanti politici degli Stati partecipanti). Tali atti di soft law, pur non definendo il concetto giuridico di minoranza nazionale, riconoscono le problematiche con cui si confrontano i gruppi minoritari e dedicano una particolare attenzione alle comunità di rom nei paesi di residenza indipendentemente dalla cittadinanza, appellandosi ai Governi nazionali affinché essi prendano delle misure efficaci per contrastare la discriminazione, l'odio razziale, etnico e la xenofobia. Soprattutto, si chiede agli Stati partecipanti di assumere una serie di obblighi a livello legislativo, amministrativo, giudiziario per l'integrazione dei rom e sinti.

Per quanto concerne il tema della tutela della minoranza rom e sinti, il primo di questi è il documento della Conferenza sulla Dimensione Umana di Copenaghen⁶¹ del giugno 1990, adottato dopo il crollo dei regimi comunisti, dedicato alle minoranze nazionali (sezione IV). Il Documento di Copenaghen, considerato una Carta europea delle minoranze, ribadisce quanto affermato a Helsinki nel 1975 e stila una lista di diritti da garantire alle minoranze nazionali⁶² nel nuovo contesto europeo, con accento sul diritto all'identità che si esprime "nel diritto all'uso della lingua minoritaria sia in pubblico, sia in privato, nella libertà di associazione con gli altri membri della minoranza, nei diritti di contatto transfrontaliero".

⁶⁰ A livello internazionale, "rom e sinti" sono i termini indicati dall'OSCE nella Decisione n. 3/03, Piano d'azione per migliorare la situazione dei rom e dei sinti nell'area OSCE, Consiglio dei Ministri, 2 dicembre 2003, Maastricht, in www.osce.org/it/odihr/17557, dando risalto ai due gruppi etnici principali, come termine "ombrello" per comprendere tutti i gruppi quali rom, sinti, travellers, ashkali, kalè...

⁶¹ Il Documento della riunione di Copenaghen della conferenza sulla dimensione umana è reperibile alla pagina: http://www.osce.org/documents?page=1&keys=1990&document_type=All. Sul documento di Copenaghen si veda: *BLOED A.*, Successfull Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, in *Netherlands Quaterly of Human Rights*, vol. 8, n. 3, 1990, p. 235 ss.; *BUERGENTHAL Th.*, The Copenaghen CSCE Meeting: a New Public Order for Europe, in *HRLJ*, vol. II, 1990, p. 217 ss.; *DECAUX E.*, La Rèunion de la Conferènce sur la Dimension Humaine de la CSCE, in *RGDIP*, 1990, p. 1091 ss.

⁶² Al tema della protezione delle minoranze nazionali si fa riferimento anche nel Documento di Vienna del 1989 adottato a seguito della conferenza CSCE svoltasi negli anni 1986-1989; il Documento conclusivo della Conferenza di Vienna (1986-1989) è reperibile nel sito <http://www.osce.org/mc/40881>.

Per la prima volta in un documento del CSCE si menzionano esplicitamente i problemi peculiari con cui si confrontano i rom e sinti a fronte della diffusione dell'odio etnico, della discriminazione e si esorta gli Stati partecipanti a migliorare la loro situazione economico-sociale e ad adottare misure "contro atti di incitamento alla violenza e minacce di discriminazione" di cui sono vittime questa comunità. Nel documento della Conferenza sulla Dimensione Umana di Copenaghen, si afferma all'articolo 40: "the participating states clearly and unequivocally condemn totalitarianism, racial and ethnic hatred, anti-Semitism, xenophobia, and discrimination against everyone as well as persecution on religious and ideological grounds. In this context, they also recognize the particular problems of Roma (gypsies). They declare their firm intention to intensify the efforts to combat these phenomena in all their forms and therefore will".

Quanto deciso alla Conferenza della Dimensione Umana di Copenaghen in materia di protezione delle minoranze è ribadito dalla Carta di Parigi per una nuova Europa⁶³, approvata dalla Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE) il 21 novembre 1990. Riprendendo le disposizioni dell'articolo 27 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, definendo i diritti delle minoranze come parte integrante dei diritti umani, nella sezione Human Rights, Democracy and Rule of Law, afferma: "il riconoscimento e la protezione dell'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa delle minoranze nazionali e il loro diritto di esprimersi, di preservare e sviluppare la loro identità senza alcuna discriminazione e in piena eguaglianza di fronte alla legge".

Di particolare rilievo per la nostra tesi sono anche i documenti adottati in seguito alla Conferenza sulla Dimensione Umana di Copenaghen (giugno 1990) in cui si fa spesso riferimento alla situazione dei rom e sinti negli Stati partecipanti.

Al deflagrare della guerra civile nell'ex Jugoslavia, a Ginevra⁶⁴ (luglio 1991) si tenne una conferenza sul tema delle minoranze. Rispetto al breve cenno sui rom e sinti nella precedente Conferenza, a Ginevra i partecipanti riconoscono la specificità di tale gruppo minoritario, a favore del quale "gli Stati si sono dichiarati pronti a prendere misure efficaci per assicurare una piena uguaglianza di opportunità, incoraggiando anche studi dei particolari problemi che essi si trovano ad

⁶³ Carta di Parigi per una nuova Europa, Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa 19-21 novembre 1990 è pubblicata in *Com. int.*, 1990, p. 729 ss.; è reperibile online alla pagina: <http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/paris90>. Sulla Carta di Parigi. In dottrina, si veda: *ROTH S.J.*, The CSCE Charter of Paris for New Europe, a New Charter in the Helsinki Process, *HRLJ*, 1990.

⁶⁴ Sezione VI, Rapporto della riunione di esperti sulle minoranze nazionali, Ginevra, 1991, pubblicato in *Riv. Int. Dir. Dell'Uomo*, 1991, p. 578 ss.; in dottrina si veda: *HERMAN P.*, The CSCE Meeting on National Minorities in Geneva, in *Helsinki Monitor*, vol. 2, n. 4, 1991, p. 53 ss.; *ROTH S.J.*, Comments on the Geneva CSCE Meeting of Experts on National Minorities, in *HRLJ*, 1991, vol. 12, n. 8-9, p. 330 ss.

affrontare". Infatti si legge: "in this context they reaffirm their recognition of the particular problems of Roma. They are ready to undertake effective measures in order to achieve full equality of opportunity between persons belonging to Roma ordinarily resident in their state and the rest of the resident population. They will also encourage research and studies regarding Roma and the particular problems they face".

A Mosca, dal 10 settembre al 4 ottobre 1991 si svolge una terza riunione della CSCE dedicata al tema delle minoranze in cui si incoraggia la promozione di un'attività educativa per il rispetto dei diritti umani e per combattere l'odio razziale, la xenofobia e la discriminazione. Si riconosce, in quest'occasione, l'utilizzo di nuovi meccanismi e di diritti alle persone appartenenti alle minoranze nazionali. Anche in questa occasione sono stati reiterati gli impegni e le disposizioni in favore dei rom e sinti, contenuti nei documenti di Copenaghen e di Ginevra.

Il documento del summit di Helsinki del giugno 1992, "Le sfide del cambiamento", affronta la questione delle minoranze ribadendo la necessità di elaborare dei programmi appropriati sui problemi dei rom e sinti, includendo tali comunità tra i gruppi che richiedono crescente attenzione per la protezione dei loro diritti. Si afferma nel documento di Helsinki: "reaffirm, in this context, the need to develop appropriate programmes addressing problems of their respective nations belonging to Roma and other groups traditionally identified as gypsies and to create conditions for them to have equal opportunities to participate fully in the life of society, and will consider how to co-operate to this end"(article 35). Con il documento conclusivo della riunione di Helsinki del 1992 gli Stati partecipanti decidono di istituire la figura dell'Alto Commissario per le minoranze nazionali.

Nel dicembre del 1994 si tenne un altro summit a Budapest, durante il quale si evidenzia la necessità di dare una svolta alla questione rom attraverso la creazione di un Punto di contatto sulle questioni di rom e sinti⁶⁶ (Contact Point on Roma and Sinti Issues) nell'ambito dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (Office for Democratic Institutions and Human Rights), la principale istituzione dell'OSCE con ruolo di assistere gli Stati partecipanti ad attuare gli impegni in materia di tutela delle minoranze. Si tratta di un centro di coordinamento con sede a Varsavia che si propone di agevolare contatti fra gli Stati partecipanti, le istituzioni e le organizzazioni internazionali, per promuovere una effettiva integrazione dei rom e sinti a livello educativo, economico, politico, di promuovere l'identità culturale e di

⁶⁵ In dottrina si rinvia a: *O'NIONS H.*, *Minority Rights Protection in International Law. The Roma of Europe*, cit., p. 207 ss.

⁶⁶ Per promuovere i diritti umani di rom e sinti e la loro integrazione nella società, il Consiglio dei Ministri, con l'adozione della decisione VIII del 1994, ha deciso di istituire nell'ambito dell'ODIHR un Contact Point sulle questioni di Rom e Sinti (ODIHR-CPRSI).

combattere la discriminazione e la violenza razziale nei loro confronti. Il Punto di contatto dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani si propone come obiettivi di facilitare le relazioni tra le organizzazioni non governative di rom e sinti e gli Stati partecipanti, di agire come luogo di scambio di informazioni sulle questioni legate a rom e sinti e sull'implementazione degli impegni connessi, di fornire consulenza circa il modo in cui i meccanismi esistenti degli Stati partecipanti quali uffici del difensore civico, commissioni per la lotta alla discriminazione, commissioni disciplinari di polizia e altri organi pertinenti possano attenuare le tensioni tra comunità rom e sinti e altre comunità, di incoraggiare l'accesso delle donne rom e sinti a tutte le aree della vita pubblica e politica. Inoltre, esso mira a sensibilizzare i pubblici ufficiali, i giornalisti e altri attori sulla situazione dei rom e dei sinti in aree di crisi e di conflitto; di offrire consulenza agli Stati partecipanti per affrontare più efficacemente i motivi di tensione in contesti locali particolari che potrebbero sfociare, se non prevenuti, in situazioni di conflitto aperto; di fornire consulenza agli Stati partecipanti su future politiche relative ai rom e ai sinti; di stimolare i dibattiti fra i Governi e le associazioni non-governative rom.

I rom e sinti sono menzionati anche dalla "Carta per la sicurezza europea"⁶⁷ approvata dal vertice di Istanbul del 1999, con lo scopo di fornire un contributo per la realizzazione di "uno spazio di sicurezza comune e indivisibile, attraverso la promozione, creazione di un'area OSCE priva di linee divisorie e zone con diversi livelli di sicurezza". Anche il Documento di Istanbul riconosce le necessità specifiche dei rom e sinti, riaffermando gli impegni dell'OSCE in materia di tutela della minoranza rom e invitando gli Stati partecipanti a "intraprendere misure concrete cioè di promuovere una legislazione che elimini la discriminazione nei confronti di loro per raggiungere la piena uguaglianza delle opportunità per essere in grado di svolgere un ruolo paritario nelle società statali".

Anche in occasione della Riunione di esperti convocata a Maastricht nel 2003, nell'undicesimo meeting del Consiglio dei Ministri, è ribadito che le discriminazioni e "l'intolleranza sono fattori che possono provocare conflitti, minacciando la sicurezza e la stabilità dell'area, nell'ambito della Strategia volta a considerare le minacce alla sicurezza e alla stabilità nel XXI secolo e si esorta gli Stati di approvare il Piano d'azione sul miglioramento della situazione dei rom al fine di rispondere ai problemi, ai bisogni e alle priorità di tali comunità".

La condizione di peculiare inferiorità sociale e politica in cui continuano a trovarsi gli appartenenti alle comunità rom ha portato il Consiglio permanente dell'OCSE ad adottare il 2 dicembre 2003 la Decisione n. 3, Piano d'azione per migliorare la situazione dei Rom e dei Sinti nell'area dell'OSCE, stilato dal Punto di contatto per rom e sinti. Per il nostro oggetto di studio, si tratta del documento più

⁶⁷ Documento del Vertice di Istanbul, Carta per la Sicurezza Europea, 1999.

rilevante in ambito OSCE. Esso indica azioni per contrastare il razzismo e le discriminazioni (sul piano legislativo e sull'effettiva applicazione della legge, rispetto agli organi di polizia e all'uso della forza, sensibilizzazione attraverso i mass media ecc) e volte a migliorare la cooperazione fra gli Stati e le organizzazioni internazionali" nonché per migliorare la situazione socio-economica dei rom e sinti (in materia di alloggi, occupazione e assistenza sanitaria). Il Piano, approvato da tutti gli Stati partecipanti, prevede anche una serie di misure al fine di favorire la partecipazione di rom e sinti alla vita pubblica e politica (quali coinvolgimento tempestivo, integrazione, trasparenza, autogestione), il miglioramento dell'accesso all'istruzione (azioni contro la segregazione, educazione multiculturale, presenza di mediatori/formatori della comunità rom). L'attuazione del Piano d'azione per migliorare la situazione dei Rom e dei Sinti nell'area dell'OSCE rientra nel mandato dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani. Ad esso spetta anche valutare il grado di implementazione del Piano da parte degli Stati e delle istituzioni dell'OSCE, attraverso la stesura di rapporti d'attuazione (ad oggi ne sono stati pubblicati due). Tuttavia, sembra che i progressi siano stati minimi. Per tale motivo il Consiglio permanente dell'OCSE ha adottato la Decisione n. 6 del 2008 sul Potenziamento delle iniziative dell'OSCE volta ad attuare il Piano e la Decisione n. 8 del 2009 sul Potenziamento delle iniziative volte ad assicurare un'integrazione sostenibile dei rom e dei sinti⁶⁸. Tali strumenti, giova ripeterlo, sono dotati soltanto di efficacia politica.

4.2.L'Alto Commissario sulle minoranze nazionali e la minoranza rom e sinti

Come già affermato in precedenza, al vertice di Helsinki del 1992 si deve l'istituzione della figura dell'Alto Commissario sulle minoranze nazionali con sede all'Aja quale organo di sorveglianza e di prevenzione di eventuali conflitti fra gruppi etnici (si sottolinea, comunque, che detto organo non si occupa delle violazioni degli impegni OSCE relative ad un singolo individuo) suscettibili di pregiudicare la pace e la sicurezza internazionale, di monitorare gli sviluppi normativi e politici degli stati aderenti⁶⁹.

⁶⁸ Le decisioni adottate nell'ambito OSCE in merito alla questione dei rom e dei sinti sono: Decisione n. 3/03, Piano d'azione per migliorare la situazione dei rom e dei sinti nell'area OSCE, Consiglio dei Ministri, 2 dicembre 2003, Maastricht, MC.DEC/3/03; Decisione n. 6/08, Potenziamento delle iniziative dell'OSCE volte ad attuare il Piano d'Azione per migliorare la situazione dei rom e dei sinti nell'area dell'OSCE, Consiglio dei Ministri, 5 dicembre 2008, Helsinki, MC.DEC/6/08; Decisione n. 8/09, Potenziamento delle iniziative volte ad assicurare un'integrazione sostenibile dei rom e dei sinti, 2 dicembre 2009, Atene, MC.DEC/8/09.

⁶⁹ Sull'istituzione dell'Alto Commissario si veda: *DIACOFOTAKIS G.*, *Expanding Conceptual Boundaries, the Hight Commissioner on National Minorities and the Protection of Minority Rights in the OSCE*, Brussels, Bruylant, 2002; *KEMP W.*, *Quiet Diplomacy in Action. The OSCE Hight Commissioner on National Minorities*, the Hague, Kluwer Law International, 2001; *DELLA FINA V.*, *L'istituzione dell'Alto Commissario OSCE per le minoranze nazionali*, in *Dir. uomo*, 1994, p. 57 ss.; *HEINTZE H.*, *Minority Issues in Western Europe and the OSCE High Commissioner on National Minorities*, *International Journal on Minority and Group Rights*, 2000.

Le attività svolte dell'Alto Commissario sulle minoranze nazionali che nell'esercizio delle sue funzioni si avvale delle strutture dell'Ufficio delle istituzioni democratiche e dei diritti dell'uomo, tendono ad assicurare il "preallarme" e, quando opportuno, una "azione tempestiva con la massima sollecitudine possibile in relazione alle tensioni che implicino questioni relative alle minoranze nazionali e che siano suscettibili di sfociare in un conflitto nell'area OSCE, compromettendo la pace, la stabilità o le relazioni tra gli Stati partecipanti. Oltre a "scongiurare situazioni di tensione etnica", l'Alto commissario sulle minoranze nazionali monitora gli sviluppi normativi e politici nei paesi aderenti e può anche intervenire in via diplomatica nelle zone di conflitto etnico-nazionale nonché fornire agli Stati OSCE consulenza relativa alla normativa in materia di minoranze e di relazioni interetniche. Infine, esso assiste gli Stati nel loro "dialogo bilaterale su questioni connesse" alle minoranze nazionali. In più, l'Alto Commissario per le minoranze nazionali segue anche gli sviluppi della legislazione antidiscriminatoria e fornisce un'appropriate consulenza e assistenza agli Stati partecipanti. A questo riguardo, coadiuva nell'elaborazione di codici di condotta intesi a prevenire discriminazioni razziali e a migliorare le relazioni interetniche, elabora e divulga linee guida per i responsabili delle decisioni politiche sull'impiego dei mezzi radiotelevisivi statali nelle comunità multiculturali. Infine, fornisce consulenza agli Stati sui mezzi e modi appropriati per facilitare la partecipazione dei rom e dei sinti in tutti i settori della vita pubblica.

Più specificamente per i rom e sinti, l'attività dell'Alto Commissario si svolge attraverso raccomandazioni e linee guida che non hanno carattere di diritto cogente, ma sono espressioni di un meccanismo politico-diplomatico, che condizionano i governi e i legislatori degli Stati partecipanti e costituiscono punti di riferimento per la determinazione degli standard internazionali in materia. Più nel dettaglio, ci si riferisce alla Raccomandazione dell'Aja del 1996 concernente i diritti delle minoranze nazionali all'istruzione con accento dell'insegnamento delle lingue minoritarie, quale elemento fondamentale per preservarne l'identità; alle Raccomandazioni di Oslo del 1998, relative ai diritti linguistici delle minoranze nazionali e di Lund del 1999 sull'effettiva partecipazione delle minoranze nazionali alla vita pubblica⁷⁰. Più recentemente, sono state pubblicate altre due raccomandazioni concernenti il ruolo delle minoranze nazionali nei rapporti internazionali sui benefici accordati dagli Stati alle minoranze nazionali oltrefrontiera (Raccomandazioni di Bolzano del 2008) e l'integrazione delle minoranze nazionali nelle società multiculturali (Raccomandazioni di Lubiana del 2013).

⁷⁰ In dottrina sulle Raccomandazioni di Oslo e di Lund si veda: *ASBJORN E.*, The Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities: an Overview, *International Journal on Minority and Group Rights*, 1999, p. 319 ss.; *PACKER J.*, The Origin and the Nature of the Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life, *Helsinki monitor*, 2000, p. 29 ss.

Nelle raccomandazioni e linee guida dell'Alto commissario sulle minoranze nazionali ci sono spesso riferimenti alla necessità che gli Stati partecipanti rispettino le responsabilità prese per l'integrazione dei rom e dei sinti e, di conseguenza, che essi adottino misure per il contrasto del razzismo e della discriminazione nei loro confronti.

Tra le questioni oggetto di particolare attenzione da parte dell'Alto Commissario si possono menzionare: la condizione delle popolazioni rom e sinti, l'apolidia, l'integrazione delle minoranze nazionali nel rispetto della diversità, la legislazione e la politica in materia di tutela della diversità linguistica. Nei rapporti dell'Alto Commissario per le minoranze nazionali⁷¹, emanati anche in seguito alle visite effettuate dal Commissario in diversi paesi europei, ci sono spesso riferimenti alla situazione dei rom e sinti. In tali documenti l'accento cade, particolarmente, sull'avanzamento dei loro diritti politici, sull'educazione e sulle discriminazioni eventualmente subite. In seguito a queste segnalazioni da parte dell'Alto Commissario, gli Stati, riconoscendo la specificità di questa minoranza, si sono dichiarati pronti "a prendere misure efficaci per assicurare una piena eguaglianza di opportunità tra le persone facenti parte dei rom e residenti abitualmente sui loro territori e il resto della popolazione incoraggiando lo studio di particolari problemi cui essi devono far fronte."

In conclusione, l'Alto Commissario per le minoranze nazionali nell'ambito del suo mandato fornisce consulenza agli Stati su mezzi e modi appropriati che facilitino la partecipazione dei rom e dei sinti in tutti i settori della vita pubblica; incoraggia gli Stati partecipanti a tenere fede ai loro impegni intesi a fornire libero e pari accesso all'istruzione pubblica a tutti i membri della società e li sprona a intraprendere iniziative per migliorare la situazione dei rom e dei sinti oltre a offrire consulenza sui modelli educativi, sui contenuti dei programmi e sull'insegnamento della o nella madrelingua.

5. Il Consiglio d'Europa e la minoranza nazionale rom e travellers

Sulla base di una consolidata tradizione nella protezione dei valori della libertà e della democrazia e per "conseguire una più stretta unione fra i suoi membri per salvaguardare e promuovere gli ideali e i principi che costituiscono il loro

⁷¹ Si veda il Rapporto del 2001 dell'ex Alto Commissario per le Minoranze Nazionali, Van der Stoel, sulla Situazione dei rom e sinti nell'area OSCE. Le questioni affrontate nel rapporto riguardano la discriminazione e la violenza razziale, l'istruzione, le condizioni di vita e la partecipazione politica, in più nel rapporto si fa riferimento agli impegni assunti dall'OSCE nei riguardi delle problematiche dei rom e sinti, con particolare riferimento all'istituzione dell'OSCE Contact Point per le questioni dei rom e sinti; nel rapporto sono esaminate alcune delle politiche adottate dagli Stati partecipanti, Stati con un'importante presenza delle comunità rom (*VAN der STOEL M., Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area, 2001*).

loro comune patrimonio e di favorire il loro progresso economico e sociale attraverso la predisposizione di convenzioni relative al loro progresso economico e sociale attraverso la predisposizione di convenzioni relative al diritto internazionale” (articolo 1 del Trattato istitutivo), il Consiglio d'Europa presta una attenzione particolare alla tutela delle minoranze nazionali⁷² e in particolar modo alla complessa vicenda dei rom.

Segnaliamo che in seno a tale organizzazione è elaborata tuttora l'unica definizione di minoranza presente in un documento ufficiale, si tratta della Raccomandazione n. 1201 dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa on An Additional Protocol on the Rights of National Minorities to the European Convention on Human Rights del 2 dicembre 1993. Il suo articolo 1 afferma: “un gruppo di persone in uno Stato che, essendo cittadini di tale Stato e residenti nel suo territorio, da tanto tempo mantengono vincoli fermi e permanenti con questo Stato, mostrano caratteristiche etniche, culturali e religiose o linguistiche distinte, sono sufficientemente rappresentativi, purché numericamente inferiori rispetto al resto della popolazione di tale Stato o di una regione di tale Stato, sono motivati dalla preoccupazione di conservare insieme gli elementi costitutivi la loro comune identità, ivi inclusi la loro cultura, le loro tradizioni, la loro religione oppure la loro lingua”. Nella citata Raccomandazione n. 1203 sui rom in Europa, adottata dall'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa nel febbraio 1992, ove essi sono definiti “una vera minoranza europea”, gli Stati sono sollecitati a riconoscere i rom in quanto minoranza e a intraprendere una serie di misure per favorire la loro integrazione “nel campo della cultura, dell'educazione, dell'informazione, dell'uguaglianza dei diritti e della vita quotidiana”.

Il Consiglio d'Europa concentra la sua azione in favore della protezione della minoranza rom⁷³ nella sfera giuridica (atti normativi vincolanti come la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali⁷⁴, d'ora in avanti, CEDU, essa si limita a presentare un generale

⁷² Sul ruolo del Consiglio d'Europa nella protezione delle minoranze nazionali si veda: *GILBERT G.*, Minority Rights under the Council of Europe, in *CAMPER P., WEALTHY S.*, Minority Rights in the New Europe, cit., p. 53 ss.; *HARTING H.*, Les travaux du Conseil d'Europe dans le domaine des minorités, in *GRIGORIU P.*, Question de minorités en Europe, cit.

⁷³ Nei documenti del Consiglio d'Europa il termine “rom e travellers” si riferisce ai rom, ai sinti, ai kalé e ai gruppi ad essi connessi in Europa, inclusi i travellers (camminanti) e i gruppi orientali (dom e lom) dunque ricopre l'ampia diversità dei gruppi in questione, compresi coloro che si autodefiniscono “nomadi”.

⁷⁴ La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nasce da un accordo stipulato nel 1950 tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa, espressamente orientato verso la tutela dei diritti umani, “con contenuti e strumenti tipici del diritto internazionale”. La tutela delle minoranze è una questione prioritaria sull'agenda del Consiglio già dalla prima sessione di lavoro per la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms), adottata dal Consiglio d'Europa a Roma, il 4 novembre 1950.

principio di non-discriminazione, contenuto all'articolo 14 e in particolare il suo Protocollo Addizionale n. 12, i trattati internazionali quali la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie o la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, raccomandazioni e risoluzioni) e nella sfera giudiziaria (basata sulla giurisprudenza di settore della Corte europea dei diritti dell'uomo)⁷⁵.

La CEDU offre un elevato livello di tutela principalmente per quanto riguarda la discriminazione e il riconoscimento del loro stile di vita, nonostante non prevede nessuna norma specifica per le minoranze. Con l'entrata in vigore del Protocollo Addizionale n. 12 si amplia la portata del divieto a ogni forma di discriminazione (inclusa l'appartenenza ad una minoranza nazionale) dal momento che l'articolo 14 (le disposizioni del articolo citato saranno esaminate più in dettaglio nel capitolo 3 dedicato alla lotta contro le discriminazioni dei rom) è generalmente connesso ai diritti e alle libertà previsti e garantiti nella prima parte della Convenzione stessa e non ha portata generale. La dottrina ha interpretato l'articolo 14 come una garanzia conferita all'individuo in quanto tale e non ai gruppi (si privilegia una protezione dei diritti degli individui più che gli interessi collettivi, sulla scia impostata dal articolo 27 del Patto). In riferimento alla portata dell'articolo 14, la Corte Europea dei Diritti Umani, nella sentenza "Airey c. Irlanda", del 1979, statuisce: "se la Corte non individua una violazione autonoma di uno degli articoli che sono stati invocati o autonomamente o in combinazione con l'articolo 14, essa deve esaminare il caso

⁷⁵ La letteratura sul ruolo svolto dalla Corte di Strasburgo in materia di protezione delle minoranze è vastissima. Segnaliamo soltanto una minima parte: *BENOIT-ROHMER F.*, La Cour européenne des droits de l'homme et la défense des droits des minorités nationales, in *Rev. Trim. Dr. Homme*, 2002, 51, p. 563 ss.; *DUBOUT E.*, La Cour européenne des droits de l'homme et la justice sociale. À propos de l'égal accès à l'éducation des membres d'une minorité, in *Rev. Trim. Dr. Homme*, 2010, p. 987 ss.; *IDEM*, L'interdiction des discriminations indirectes la Cour européenne des droits de l'homme: renovation ou revolution? in *Rev. Trim. Dr. Homme*, 2008, p. 821 ss.; *MARGUENAU J.P.*, La Cour Européenne des droits de l'homme et les droits revendiqués au profit des minorités, in *ROULAND N.* (a cura di), *Le droit à la différence*, Aix en Provence Cedex, 2002, p. 205 ss.; *MEDDA-WINDDISCHER R.*, The European Court of Human Rights and Minority Rights, in *Journal of European Integration*, vol. 25 (3), 2003, p. 249 ss.; *PICHERAL C.*, Pluralisme et droits des minorités dans la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, in *LEVINET M.*, *Pluralisme et juges européens des droits de l'homme*, Bruxelles, 2010, p. 295 ss.; *RINGELHEIM J.*, La Cour Européenne des droits de l'homme face à la questione tsigane. Une protection inachevée, in *SIMONI A.*, *Stato di diritto e identità rom*, Torino, 2005, p. 58 ss.; *ROSENBERG D.*, L'indifférence du juge européen aux discriminations subies par les Roms, in *Rev. Trim. Dr. Homme*, n. 48, 2008, p. 1017 ss.; *SANDLAND R.*, Developing a Jurisprudence of Difference: the Protection of the Human Rights of Travelling Peoples by the European Court of Human Rights, in *Human Rights Law Rev.*, n. 3, 2008, p. 475 ss.; *SUDRE F.*, La construction par le juge européen du droit au respect de la vie privée, in *SUDRE F.*, *Le droit au respect de la vie privée au sens de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruylants, Bruxelles, 2005; *VELU J.*, The European Convention on Human Rights and the Rights to Respect for Private Life, the Home and Communications, in *ROBERTSON A.H.*, *Privacy and Human rights*, University Press, Manchester, 1973.

anche in relazione all'articolo 14. D'altra parte, tal esame in genere non è richiesto quando la Corte individua una violazione dell'articolo precedente preso da solo"⁷⁶. Anche nella Risoluzione n. 136 del 29 ottobre 1957, adottata sulla base di un rapporto della Commissione per le questioni giuridiche sulla situazione delle minoranze nei vari paesi membri, si ribadisce che l'articolo 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali "garantisce in forma adeguata gli individui appartenenti a minoranze nazionali". L'Assemblea ribadisce la necessità di riconoscere alle minoranze "il soddisfacimento dei loro interessi collettivi nella misura compatibile con la salvaguardia degli interessi essenziali dello Stato al quale esse appartengono".

In più, il Consiglio d'Europa per tutelare le minoranze, inclusi i rom, incoraggia il dialogo e la cooperazione tra questi ultimi, i rappresentanti degli Stati, e gruppi di esperti tramite la costruzione di appositi uffici con compiti di consulenza, promozione e monitoraggio. Menzioniamo in tale cornice: *l'Ufficio europeo d'informazione sui rom* (European Roma Information Office), specializzato nella promozione delle discussioni pubbliche e politiche riguardanti le comunità rom; *European Roma Rights Center*, un'organizzazione con sede in Ungheria, con potere di consultazione presso il Consiglio d'Europa che si propone come obiettivo la difesa dei diritti dei rom; *European Roma and Travellers Forum*, rappresenta le comunità rom in Europa e mira a migliorare la loro partecipazione ai processi di decision-making sulle questioni che li coinvolgono in primo piano; *Gruppo specializzato sui rom*, incaricato di fornire assistenza agli Stati membri e incoraggiare le autorità competenti a prendere tutti i provvedimenti necessari nella materie che riguardano i rom; *Experts' Committee on Roma, Gypsies and Traveller*, istituito nel 1995, il quale rappresenta il primo organo responsabile di esaminare regolarmente la situazione dei rom in Europa; *Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza*, istituita dal vertice dei capi di Stato e di Governo dei Paesi membri del Consiglio d'Europa a seguito della Dichiarazione di Vienna del 9 ottobre 1993, è un organo di monitoraggio, composto da esperti indipendenti designati dai Governi degli Stati membri del Consiglio d'Europa, specializzato nel contrasto ad ogni forma di razzismo, xenofobia, antisemitismo e intolleranza, attraverso diverse delle sue attività: monitoraggio per Paese (in occasione di visite regolari condotte in ogni paese effettua indagini sulle condizioni di vita della popolazione rom), raccomandazioni di politica generale indirizzate a tutti gli Stati membri nell'intento di fornire linee direttrici per l'elaborazione di politiche nazionali conformi agli standard previsti dal Consiglio d'Europa, attività di informazione e comunicazione con la società civile. Per quanto riguarda le raccomandazioni politiche generali della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza, due riguardano direttamente i rom. Si tratta della Raccomandazione n. 3 del 1998, "La lotta contro

⁷⁶ Corte europea dei diritti dell'uomo, 9 ottobre 1979, "Airey c. Irlanda", Serie A, n. 32.

il razzismo e l'intolleranza nei confronti dei rom/gipsy", in cui si raccomanda agli Stati di prestare assistenza giuridica adeguata alle vittime di discriminazione razziale. Nella Raccomandazione n. 13, "Lotta alla "rom-fobia" (anti-gypsism) e alla discriminazione nei confronti dei rom" del 2011 si invitano gli Stati a portare avanti la lotta contro la discriminazione dei rom nei seguenti settori: educazione, occupazione, politiche abitative, cure sanitarie, violenze e crimini d'odio, manifestazioni di odio razziale, accesso al pubblico impiego, media.

Nell'ambito della tutela della minoranza rom rientrano principalmente due trattati internazionali del Consiglio d'Europa: la Carta delle lingue regionali e minoritarie (European Charter for Regional or Minority Languages) del 1992 e la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (Framework Convention for the Protection of National Minorities) del 1994, oggetto di indagine dei prossimi paragrafi.

5.1. La Carta delle lingue regionali e minoritarie

La Carta delle lingue regionali e minoritarie⁷⁷ è uno strumento culturale che prevede la tutela e la promozione delle lingue storiche regionali e minoritarie. Essa⁷⁸, approvata dal Consiglio dei Ministri su iniziativa della Conferenza permanente dei poteri locali e regionali il 25 giugno 1992 ed entrata in vigore dal primo marzo 1998, si propone di conservare e sviluppare le tradizioni e la ricchezza culturale europea e di assicurare il rispetto del diritto universalmente riconosciuto e irrinunciabile a utilizzare una lingua regionale o minoritaria tanto nella vita privata che in quella pubblica.

L'ambito di applicazione della Carta è circoscritto al riconoscimento ed alla promozione delle lingue regionali o minoritarie intese come "traditionally used within a given territory of a State by nationals of that State who form a group numerically smaller than the rest of the State's population, different from the official language(s) of that State"(art.1)⁷⁹.

⁷⁷ In dottrina sulla Carta europea delle lingue regionali e minoritarie si rinvia a: *BLAIR P.*, The Protection of Regional or Minority Languages in Europa, Fribourg, 1994, p. 56 ss.; *KOVACS P.*, La protection des langues des minorités ou la nouvelle approche de la protection des minorités?, in RGDIP, 1993, n. 2, p. 411 ss.; *PIERGIGLI V.*, Lingue minoritarie ed identità culturali, Milano, 2001; *PIERGIGLI V.*, voce Minoranze linguistiche, in Enciclopedia Giuridica Treccani, vol. XX, Roma, 2005.

⁷⁸ Il testo della Carta delle lingue regionali e minoritarie è pubblicato in European Treaty Series, n. 148 e in RGDIP, 1992, p. 1094 ss.

⁷⁹ Riportiamo integralmente il testo dell'articolo 1 della Carta delle lingue regionali e minoritarie, norma importante per il riconoscimento del Romanes come lingua minoritaria; la Carta stabilisce che: "a) per lingue regionali o minoritarie» si intendono le lingue :i) usate tradizionalmente sul territorio di uno Stato dai cittadini di detto Stato che formano un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione dello Stato; ii) diverse dalla(e) lingua(e) ufficiale(i) di detto Stato; questa espressione non include né i dialetti della(e) lingua(e) ufficiale(i) dello Stato né le lingue dei migranti; b) per "territorio in cui è usata una lingua regionale o minoritaria" si intende l'area

In seguito, si precisano anche le lingue escluse dallo status di “lingue minoritarie e regionali”: “it does not include either dialects of the official language(s) of the State or the languages of migrants “territorial languages although traditionally used within the territory of the State, cannot be identified with a particular area thereof”.

La Carta offre tutela alle lingue diverse da quelle ufficiali dello Stato, senza includere i dialetti di queste ultime né le lingue utilizzate dai migranti, poiché il suo scopo prioritario non è quello di tutelare le minoranze linguistiche, bensì di privilegiare “la funzione culturale della lingua, lasciando ogni valutazione in proposito al singolo individuo che si esprime nella lingua propria”⁸⁰. Per quanto ci interessa, si tratta di uno strumento giuridico importante per il riconoscimento della lingua romànes, anche se la ratifica della Carta delle lingue regionali e minoritarie da parte di alcuni Stati membri dell’Unione europea non ha avuto sempre ripercussioni positive sulla tutela e la promozione della lingua romànes o il riconoscimento dei rom in quanto minoranza linguistica. In particolare, la Carta prevede il riconoscimento di norme “anche per le lingue sprovviste di territorio come l’yiddish e il ròmanes”.

In assenza di una definizione univoca di minoranza linguistica o di lingua minoritaria, la Carta non riporta uno specifico elenco di lingue tutelate, così alcuni Stati firmatari negano al suo interno l’esistenza delle lingue minoritarie (è il caso della Grecia o della Croazia), o riconoscono l’esistenza di una lingua ufficiale (il caso della Francia), o riconoscono le lingue minoritarie ma fra questo non è annoverato il romànes (il caso dell’Italia). Inoltre, possiamo segnalare anche casi in cui il romànes è riconosciuto come lingua ufficiale. Così come avvenuto in Austria, Repubblica Ceca, Finlandia, Germania, Ungheria, Montenegro, Olanda, Romania, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Svezia. Oltre a tale riconoscimento, la Carta delle lingue regionali e minoritarie indica una serie di misure che gli Stati firmatari⁸¹ devono attuare per facilitare l’uso delle lingue regionali o di minoranza nella vita pubblica⁸².

geografica nella quale tale lingua è l’espressione di un numero di persone tale da giustificare l’adozione di differenti misure di protezione e di promozione previste dalla presente Carta; c) per “lingue non territoriali” si intendono le lingue usate da alcuni cittadini dello Stato che differiscono dalla(e) lingua(e) usata(e) dal resto della popolazione di detto Stato ma che, sebbene siano usate tradizionalmente sul territorio dello Stato, non possono essere ricollegate a un’area geografica particolare di quest’ultimo”.

⁸⁰ *PIERGIGLI V.*, Lingue minoritarie e identità culturali, cit.

⁸¹ La Carta non è stata firmata dal Belgio, dalla Grecia, dall’Irlanda, dal Portogallo, mentre la Francia, l’Italia e il Lussemburgo non hanno ancora perfezionato il procedimento di ratifica.

⁸² Tali misure coprono i seguenti campi: l’insegnamento, la giustizia, le autorità amministrative ed i servizi pubblici, i media, le attività e le strutture culturali, la vita economica e sociali e gli scambi transfrontalieri.

Tuttavia, si lascia agli Stati la libertà di decidere a quali misure intendono attenersi ma rimane fermo che essi debbano specificare le lingue che intendono far rientrare nell'ambito di applicazione della Carta. L'atto enuncia una serie di principi concernenti le misure che devono favorire la conservazione e lo sviluppo delle lingue regionali e minoritarie come il diritto delle minoranze all'utilizzo della propria lingua nei settori dell'istruzione prescolare, primaria, secondaria o professionale o universitaria (articolo 8), della giustizia (articolo 9), dell'amministrazione, dei servizi pubblici (articolo 10) dei media e mezzi di comunicazione (articolo 11), delle attività culturali (articolo 12) e sociali (articolo 13) e degli scambi transfrontalieri (articolo 14).

Giova menzionare che la Carta delle lingue regionali e minoritarie ha predisposto un meccanismo di monitoraggio sull'adempimento degli obblighi statali, da parte di un Comitato di esperti, nominato dai Ministri degli Esteri degli Stati membri del Consiglio d'Europa. Il Comitato di esperti incaricato di valutare i rapporti periodici presentati dagli Stati firmatari, sulla base di siffatta valutazione, prepara una relazione da inviare al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. In seguito, esso, sulla base del rapporto ricevuto dal Comitato di esperti, formula delle raccomandazioni per i Governi degli Stati che hanno ratificato la Carta.

In estrema sintesi, le osservazioni e le raccomandazioni del Comitato di esperti che monitorano l'applicazione delle disposizioni della Carta negli Stati firmatari individuano un certo ritardo nell'istituire corsi di lingua romanès nelle scuole, la scarsità del materiale didattico in romanes, la difficoltà di trovare docenti data l'assenza di appositi corsi di formazione universitaria. Ci preme sottolineare tuttavia, che la lingua romanès è tutelata esclusivamente dagli ordinamenti nazionali dagli Stati membri che lo hanno compreso tra le lingue beneficiarie della normativa europea.

Nei prossimi paragrafi intendiamo segnalare, a partire dalle raccomandazioni del Comitato dei Ministri, l'applicazione sul terreno delle disposizioni della Carta da parte di alcuni degli ordinamenti nazionali che hanno compreso il romanès tra le lingue beneficiarie di protezione.

Ad esempio, nel quarto ciclo di monitoraggio sull'applicazione della Carta in Finlandia⁸³ si raccomanda di prestare una maggiore attenzione alle lingue delle minoranze linguistiche del paese e si attira l'attenzione al fatto che in "modo particolare, sono esposti al rischio di discriminazione i locutori di romanès" e che siano necessari "forzi particolari per l'istruzione in romani". Per quanto riguarda la Romania, lo Stato con la più numerosa minoranza rom, nel primo ciclo di

⁸³ Report of the Committee of Experts. Application of the Charter in Finland, 4th Monitoring Cycle. ECRML, 14 March 2012.

monitoraggio sull'applicazione della Carta⁸⁴, si afferma che la Romania “sostiene un numero importante di progetti a favore della lingua romani, ma dovrebbe sviluppare un'offerta globale di insegnamento del romani, in collaborazione con i suoi locutori” e si invitano le autorità a “prendere nuovamente in esame le soglie stabilite per l'uso ufficiale delle lingue delle minoranze nell'amministrazione e migliorare le offerte di trasmissioni radiofoniche e televisive in numerose lingue minoritarie; occorrono altresì ulteriori sforzi per promuovere nei materiali didattici tradizionali la trasmissione delle conoscenze sulla storia e la cultura delle minoranze nazionali residenti in Romania”. Nel quinto ciclo di monitoraggio sull'applicazione della Carta nei Paesi Bassi⁸⁵, si afferma: “le autorità hanno compiuto sforzi per migliorare il coordinamento tra le organizzazioni rom e sinti, ma tali organizzazioni non sono tuttora consultate per quanto riguarda la promozione della lingua romanès, che non è insegnata nelle scuole olandesi”. Invece nel terzo ciclo di monitoraggio sull'applicazione della Carta in Spagna⁸⁶, reso pubblico dal Comitato dei Ministri il 24 ottobre 2012, la Spagna dimostra “un forte impegno per la tutela e la promozione delle lingue regionali o minoritarie, ma occorre una politica coerente e sistematica, sostenuta da un approccio strategico, per sviluppare i servizi forniti in tali lingue, in modo da non scoraggiare gli utenti a utilizzare la loro lingua”. Nel terzo Rapporto sull'applicazione della Carta in Austria⁸⁷, reso pubblico dal Comitato dei Ministri il 28 novembre 2012, si constata “sviluppi positivi per la lingua romanès nel Burgenland, in particolare nel settore dell'istruzione”. Nel secondo Rapporto sull'applicazione della Carta nella Repubblica Ceca⁸⁸, reso pubblico dal Comitato dei Ministri il 30 gennaio 2013, si legge “non esiste nessuna politica strutturata neanche per quanto concerne la lingua romanès, la cui situazione subisce l'influenza negativa di una lunga storia di esclusione sociale, di percezione negativa da parte dell'opinione pubblica, compresi i media e del suo basso prestigio in quanto lingua. Sono inoltre ancora segnalati casi in cui in certe scuole è vietato ai bambini parlare romani, e si costata che un numero sproporzionato di bambini rom frequentano scuole di insegnamento professionale”.

⁸⁴ Report of the Committee of Experts. Application of the Charter in Romania, 1th Monitoring Cycle. ECRML, 26 October 2010.

⁸⁵ Report of the Committee of Experts. Application of the Charter in the Netherlands Monitoring Cycle. ECRML, 24 October 2012.

⁸⁶ Report of the Committee of Experts. Application of the Charter in Spain, 3rd Monitoring Cycle. ECRML, 24 October 2012.

⁸⁷ Report of the Committee of Experts. Application of the Charter in Austria, 3rd Monitoring Cycle. ECRML, 28 November 2012.

⁸⁸ Report of the Committee of Experts. Application of the Charter in Czech Republic, 2nd Monitoring Cycle. ECRML, 30 January 2013.

In conclusione, il riconoscimento ufficiale della lingua romànes da parte di un trattato internazionale implicherebbe il suo utilizzo nei tribunali, nell'amministrazione pubblica o che sia possibile organizzare corsi in lingua romanès nella scuola primaria, secondaria o all'università. In realtà non si registra un netto miglioramento, l'attuazione rimane ancora problematica in certi Stati firmatari, principalmente, a nostro avviso, a causa dell'assenza di un coercitivo sistema di monitoraggio.

5.2. La Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali

La Convenzione-quadro⁸⁹, il primo trattato multilaterale vincolante sui diritti delle minoranze autoctone con contenuto normativo "eminente" programmatico, è stata adotta dal Comitato dei Ministri nel 1994, in seguito ad un'intensa attività di drafting. In vigore a partire dal 1998, è stata poi ratificata da ben 39 Stati membri del Consiglio d'Europa.

Si tratta di uno strumento giuridico vincolante, flessibile⁹⁰, rivolto agli Stati e solo indirettamente agli appartenenti alle minoranze, che sulla scia di altri atti internazionali attribuisce al singolo, appartenente ad una minoranza nazionale, il diritto di decidere se essere trattato o meno come tale (cioè membro di una minoranza) e, quindi, di godere dei diritti enunciati nella Convenzione. L'articolo 3 si riferisce alle "persone che appartengono ad una minoranza nazionale", e non alla "minoranza nazionale" come un ente collettivo dotato di diritto e obblighi. Tale orientamento giuridico è dovuto al timore degli Stati di evitare eventuali tendenze secessioniste da parte dei diversi gruppi minoritari stanziati sul loro territorio.

⁸⁹ Sulla Convenzione-quadro, in dottrina, si veda: *BARTOLE S.*, Una Convenzione per la tutela delle minoranze nazionali, *Il Mulino*, 1995, 2, p. 333 ss.; *IDEM*, La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 1997, p. 567 ss.; *BENOIT-ROMER F.*, La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, in *Revue de droit européen*, 1995, p. 573 ss.; *BOILLAT M.*, Quelques observations sur la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, in *Aktuelle juristische Praxis*, 1995, 4, p. 128 ss.; *DI STASI A.*, La Convenzione-quadro sulla protezione delle minoranze nazionali tra sistema universale e sistema regionale, in *Riv. Int. Dir. Dell'uomo*, 2000, p. 465 ss.; *HOFFMAN R.*, The Framework Convention for the Protection of National Minorities: An Introduction, in *WELLER M.* (ed.), *The Rights of Minorities: A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 1 ss.; *KLEBES H.*, The Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities, in *HRLJ*, 1995, 1-3, p. 92 ss.; *IDEM*, La Convention cadre du Conseil d'Europe pour la protection des minorités nationales, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1997, p. 215 ss.; *TAVERNIER P.*, A propos de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur protection des minorités nationales, in *RGDIP*, 1995, 2, p. 385 ss.

⁹⁰ In effetti, la Convenzione lascia ampia discrezionalità agli Stati, che possono decidere se ratificarla o meno e definire essi stessi quali gruppi far rientrare nella nozione di minoranza. La Convenzione non impone "obblighi dettagliati" ma stabilisce soltanto i principi guida ai quali la legislazione statale deve adeguarsi al fine di garantire un'adeguata tutela dei diritti dei gruppi minoritari".

Accanto ai classici diritti individuali di uguaglianza e non discriminazione, per la prima volta un trattato internazionale codifica una serie di diritti speciali, raggruppabili in cinque “aree” principali. Si tratta di diritti relativi alla protezione dell’identità culturale, linguistica, religiosa (artt. 4-6), diritti linguistici e, in particolare, all’uso della propria lingua in privato e in pubblico, nel settore educativo, nelle comunicazioni, nella cultura e nelle relazioni ufficiali (artt. 10 e 11); diritti della sfera educativa, ad esempio, la possibilità d’apprendere la propria lingua minoritaria o di ricevere un insegnamento in questa lingua, il diritto di creare scuole d’insegnamento e formazione (artt. 12, 13); diritti relativi alla effettiva partecipazione ai processi decisionali, a tutti i livelli dell’amministrazione (art. 15); il diritto di mantenere contatti transfrontalieri (articolo 17).

E’ necessario menzionare, tuttavia, alcuni aspetti problematici che caratterizzano la Convenzione-quadro. Innanzitutto, segnaliamo che nonostante il titolo essa non contiene alcuna definizione di “minoranza nazionale”, per questa ragione, all’atto della ratifica, alcuni Stati europei come la Bulgaria, Danimarca, Estonia, Germania, hanno depositato delle dichiarazioni che introducono definizioni più o meno restrittive del concetto di “minoranza nazionale” limitando così il campo di applicazione della Convenzione stessa.

Gli Stati hanno un significativo margine di discrezionalità nell’attuare gli obiettivi indicati; in tal modo, l’efficacia della Convenzione dipende in gran parte “da un meccanismo di monitoraggio adeguatamente funzionante”. Esso si basa su rapporti provenienti dagli Stati, tenuti a presentarli ai sensi dell’articolo 25 della Convenzione-quadro al Segretario generale del Consiglio d’Europa. In seguito essi sono trasmessi al Comitato dei Ministri, il principale organo decisionale del Consiglio d’Europa (composto dai Ministri per gli Affari Esteri degli Stati membri con il compito di monitorare l’implementazione della Convenzione-quadro), a sua volta assistito da un Comitato consultativo composto da esperti indipendenti di “chiara fama nel campo della protezione dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali, garantendo parzialità e trasparenza”. La sua funzione è di assistere il Comitato dei Ministri nel valutare l’applicazione della Convenzione-quadro da parte degli Stati che la hanno ratificata. Tale valutazione viene espressa in un parere dettagliato che serve come base al Comitato dei Ministri nella preparazione di una risoluzione conclusiva sul Paese interessato.

Il mandato del Comitato consultivo consiste nell’analizzare i rapporti inviati dagli Stati. Nel valutare l’applicazione della Convenzione-quadro da parte degli Stati che l’hanno ratificata viene preparato un rapporto che serve come base al Comitato dei Ministri nella preparazione di una risoluzione conclusiva sul Paese interessato. Quindi, il Comitato dei Ministri si pronuncia sull’adeguatezza delle misure prese dallo Stato membro interessato e si esprime attraverso “conclusioni” o “qualora lo ritenga opportuno, formulerà adeguate raccomandazioni allo Stato interessato”.

Tale meccanismo presenta comunque alcuni limiti: anzitutto lascia agli Stati membri “un ampio spazio di manovra politica” nell'attuazione delle disposizioni della Convenzione essendo vincolato soltanto dagli “obiettivi da perseguire ma non nelle modalità per conseguirli”. Inoltre, la Convenzione prevede soltanto principi guida per garantire i diritti dei gruppi minoritari, lasciando alla discrezionalità degli Stati di implementare gli obiettivi indicati. Infine, il Comitato può ricevere i rapporti soltanto dagli Stati contraenti ed esercita un controllo meramente politico per cui la carenza di strumenti sanzionatori in caso di un'eventuale inadempimento delle obbligazioni assunte dagli Stati contraenti.

6.L'Unione europea e il riconoscimento delle minoranze

“L'Europa è in procinto di diventare, senza spargimento di sangue, una grande famiglia; si tratta di un vero cambiamento. Il continente della libertà, della solidarietà e soprattutto della diversità, il che implica il rispetto per le lingue, la cultura e le tradizioni altrui. L'unica frontiera che l'Unione europea traccia È quella della democrazia e dei diritti dell'uomo. L'Unione è solo aperta ai paesi che rispettano i valori fondamentali quali le libere elezioni, il rispetto delle minoranze e quello per lo stato di diritto”⁹¹

Alle due linee d'intervento europeo, politico e normativo, menzionate nella seconda parte del primo capitolo, per eliminare gli atteggiamenti discriminatori nei confronti dei rom e per migliorare le loro condizioni socio-economiche, fa da sfondo la questione politica e giuridica del riconoscimento dei rom in quanto minoranza europea⁹².

Il tema del riconoscimento dei rom in quanto minoranza etnica, linguistica o transazionale⁹³ e dei diritti dei quali sarebbero eventualmente portatori rimane controverso per due ordini di ragioni. In primo luogo, gli Stati membri sono stati finora riluttanti a riconoscere i rom in quanto minoranza nei loro ordinamenti nazionali e tendono a giudicare la questione un problema interno. Ciò può minare l'attuazione di politiche mirate in favore dei rom poiché nel diritto europeo esse non trovano ancora una precisa formulazione. In secondo luogo, i trattati istitutivi delle Comunità europee non dicono molto in materia di salvaguardia dei diritti umani e di tutela delle minoranze.

⁹¹ Dichiarazione di Laeken, Sul futuro dell'Unione Europea, del Consiglio Europeo del 2001.

⁹² Si veda la Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione dei rom nell'Unione europea, del 28 aprile 2005 (P6_TA(2005)0151) con cui il Parlamento invita il Consiglio, la Commissione, gli Stati membri e i paesi candidati ad esaminare il riconoscimento dei Rom in quanto minoranza europea; il Libro Verde: Uguaglianza e non discriminazione nell'Unione europea allargata, COM(2004) 379 definitivo.

⁹³ Osserva la Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione dei rom nell'Unione europea, del 23 febbraio 2006, P6_TA(2006)0244, “la comunità rom continua a non essere considerata una minoranza etnica o nazionale in tutti gli Stati membri e paesi candidati ed essa pertanto non gode in tutti i paesi dei diritti connessi a tale status”.

Tale approccio si può spiegare alla luce, da un lato, dell'interesse dei fondatori per la costruzione del mercato unico; dall'altro, con l'esistenza di diversi attori regionali quali il Consiglio d'Europa, l'odierna OSCE, che possedevano già un ruolo di riconosciuta autorevolezza e consolidata esperienza in tale settore.

Nonostante la mancanza di competenza in materia, la consapevolezza della necessità che gli Stati assicurino un certo grado di protezione ai gruppi etnici, religiosi o linguistici stanziati sul loro territorio per prevenire ogni forma di discriminazione nei confronti degli individui appartenenti a questi gruppi, la necessità di assicurare la stabilità e la sicurezza in Europa hanno portato l'Unione ad affrontare più direttamente la questione delle minoranze, soprattutto attraverso i c.d. criteri di Copenaghen dal momento che né il trattato di Maastricht⁹⁴ né quello di Amsterdam⁹⁵ prevedono norme specifiche in materia. In proposito, la svolta si registra con il Trattato di Lisbona e con l'innalzamento della Carta europea dei diritti fondamentali a rango di fonte di diritto primario, quindi vincolante come il Trattato stesso. Con la Carta, solennemente proclamata dal Parlamento Europeo, dal Consiglio e dalla Commissione a Nizza, il 7 dicembre 2000, il legislatore europeo sancisce numerosi diritti che sono di estremo interesse per la tutela delle minoranze (inclusi i rom) negli Stati membri. Bisogna porre l'accento, in particolare, sul principio di uguaglianza e sul divieto di discriminazione (articolo 21) secondo il quale "ogni discriminazione fondata sull'appartenenza a una minoranza nazionale e sul dispositivo dell'articolo 22 che prevede l'obbligo per l'Unione europea di "rispettare la diversità culturale, religiosa e linguistica".

Attribuendo alla Carta lo stesso valore giuridico dei trattati, i membri delle minoranze potranno intraprendere vie giudiziali e ricorrere perciò alla Corte di Giustizia di Lussemburgo nell'eventualità di una lesione nell'esercizio dei loro diritti. Gli Stati membri hanno l'obbligo a rispettare delle disposizioni contenute dalla Carta, soltanto nel caso in cui debbano applicare il diritto europeo⁹⁶ anche se i

⁹⁴ Nel Trattato di Maastricht, al paragrafo 2 dell'art. F si prevede che l'Unione europea "rispetta tutti i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni, in quanto principi generali del diritto comunitario". All'art 128 si fa invece riferimento "all'esistenza di diversità nazionali e regionali all'interno del territorio dell'Unione, diversità che necessitano di essere riconosciute e tutelate dallo Stato in cui risiedono".

⁹⁵ Sulle disposizioni del Trattato di Amsterdam in materia di tutela delle minoranze si veda: JACKSON-PREECE J., *National Minorities and the European Nation-State System*, Oxford, 1998; TOGGENBURG G., *A Rough Orientation Through a Delicate Relationship: the European Union's Endeavours for its Minorities*, in TRIFUNOVSKA S., *Minority Rights in Europa. European Minorities and Languages*, Hague, 2001.

⁹⁶ Articolo 51, comma 1, della Carta di Nizza recita: "le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze e nel rispetto dei limiti delle competenze conferite all'Unione nei trattati".

singoli difficilmente riusciranno a richiedere l'annullamento di un atto, ciò è più probabile per le istituzioni. Allo stesso modo, essi potranno comunque richiedere un rinvio pregiudiziale.

6.1.Segue: la Corte di Giustizia e la questione della protezione delle minoranze

Anche la Corte di Giustizia è intervenuta, seppur indirettamente, in materia di protezione delle minoranze. La sua attenzione si è rivolta specialmente al principio di parità di trattamento tra i cittadini degli Stati membri e al principio di non discriminazione, entrambi contemplati dal Trattato di Lisbona.

I casi esaminati dalla Corte di Giustizia hanno investito principalmente la dimensione linguistica del fenomeno minoritario⁹⁷. Essa ha riconosciuto la tutela delle minoranze "come uno scopo generale e legittimo, che può giustificare delle adeguate limitazioni delle libertà fondamentali europee". Ad esempio, nel caso *Mutsch*, concernente un cittadino lussemburghese germanofono residente in uno dei comuni belgi in cui era riconosciuto alla popolazione il diritto all'utilizzo della lingua tedesca nella pubblica amministrazione, la Corte ha individuato nella "facoltà di utilizzo della propria lingua madre in ambito di rapporti con i pubblici poteri degli Stati membri un diritto strumentale all'esercizio della libertà di circolazione da parte dei cittadini dell'UE"⁹⁸. Nel successivo caso *Bickel e Franz* la questione interpretativa rivolta dalla pretura di Bolzano alla Corte di Lussemburgo richiedeva che fosse accertato con valore pregiudiziale se i diritti dei cittadini di lingua tedesca della provincia autonoma di Bolzano avessero il diritto di utilizzare la propria lingua materna innanzi agli organi giudiziari e amministrativi con sede in alto Adige. I due ricorrenti, l'austriaco *Bickel* e il tedesco *Franz*, coinvolti in un procedimento penale in Alto Adige, chiedevano che il processo si svolgesse nella loro lingua. La Corte ha affermato che le norme nazionali italiane che proteggono le minoranze contrastano con la normativa europea in tema di libera circolazione dei servizi ove non garantiscano il diritto al processo nella propria lingua a cittadini stranieri che parlano la stessa lingua della minoranza tutelata in Italia, in tal modo discriminandoli. Infatti, la Corte estende la tutela a cittadini dell'Unione che non hanno però la cittadinanza dello Stato che riconosce tale garanzia alle minoranze⁹⁹

⁹⁷ Si veda: sentenza dell'11 luglio 1985, C-137/84, *Mutsch*, in Racc. 1985 I-2681; sentenza del 24 novembre 1998, C-274/96, *Bickel e Franz*, in Racc. 1998 I-07637; sentenza del 6 giugno, C-281/98, *Angonese*, in Racc. 2000 I-04139; sentenza del 27 marzo 2011, C-322/13, *Pokorná*, ECLI:EU:C:2014:189.

⁹⁸ Per commenti alla sentenza si veda: *ARNULI A.*, Social advantages and the language barrier, in "European Law Review", 1985, p. 346 ss.; *DE WHITE B.*, Il caso *Mutsch*: libera circolazione dei lavoratori e uso delle lingue, in "Foro it.", 1987, col. 8; *MORI M.*, Sulla facoltà di usare la lingua madre in un procedimento giudiziario nello Stato membro di soggiorno, in "Giust. Civ.", 1986, p. 2026 ss.

⁹⁹ Per un commento della sentenza si veda: *PALICI Di SUNNI PRAT*, L'uso della lingua materna tra tutela delle minoranze e parità di trattamento nel diritto comunitario, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 1999, p. 171 ss.

Anche nella sentenza Pokorná, la Corte di Giustizia ribadisce che le misure destinate a minoranze linguistiche disseminate sul territorio degli Stati membri si deve ad ogni cittadino dell'Unione nella misura in cui la sua lingua sia la stessa del gruppo minoritario protetto dall'ordinamento nazionale.

La dottrina prevalente in materia stabilisce che gli sviluppi recenti della giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di diritti fondamentali dimostrano che "l'interpretazione teleologica dei principi comunitari e degli Stati membri può consentire un soddisfacente livello di tutela dei diritti anche nell'ambito della tutela delle minoranze"¹⁰⁰.

In conclusione, oltre alla vincolatività giuridica della Carta dei diritti fondamentali e all'inserimento della protezione delle minoranze tra i valori su cui si fonda l'Unione¹⁰¹ (ma si tratta, ad avviso di chi scrive, di un valore più simbolico che giuridico), il Tratto di Lisbona non prevede molto in merito.

Tali sviluppi sono certamente destinati ad ampliare gli strumenti di tutela. Tuttavia, la protezione delle minoranze in ambito europeo continua a rimanere principalmente un'esigenza di carattere politico¹⁰², la cui formulazione si deve al Consiglio europeo di Copenaghen svoltosi il 21 ed il 22 giugno 1993. In tale occasione vengono fissati i requisiti i.c.d. criteri di Copenaghen¹⁰³ che gli Stati dell'Europa centrale ed orientale dovevano soddisfare per essere ammessi nell'Unione europea. Si ha innanzitutto un criterio "politico" che prevede la presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo stato di diritto, i diritti dell'uomo, il rispetto delle minoranze e la loro tutela. Per valutare il rispetto di tale criterio occorre che il Paese candidato abbia aderito al Consiglio d'Europa, ratificato la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze

¹⁰⁰ PALERMO F., The Use of Minority Language: Recent Developments in EC Law and Judgments of the ECJ, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, n. 3, 2001, p. 299 ss.; WOELK J., La tutela dei diritti fondamentali prima della Carta, in *TONIATTI R.* (a cura di), *Diritto, diritti, giurisdizione. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Padova, 2002, p. 55.

¹⁰¹ All'articolo 2 si legge: "l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze e procede affermando : questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini".

¹⁰² PALERMO F., WOELK J., *Diritto Costituzionale comparato dei Gruppi e delle Minoranze*, Padova, Cedam, 2008, p. 94.

¹⁰³ Sui criteri Copenhagen si veda: RECHEL B., *Minority Rights in Central and Eastern Europe*, Routledge, 2009; DE WITTE B., *Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*, EUI Working Paper, RSC, Florence, 2000.

nazionali, che abbia adottato la Direttiva 2000/43/CE¹⁰⁴ dei programmi strategie a livello governativo per l'inclusione della minoranza rom. In secondo luogo, è presente un criterio "economico" che si sviluppa nell'esistenza di un'economia di mercato affidabile e nella capacità di far fronte alle forze del mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'Unione Europea. Infine, si richiede il rispetto dell'acquis comunitario" ossia accettare gli obblighi derivanti dall'adesione e, in particolare, gli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria.

L'attività di monitoraggio ed i conseguenti rapporti si concentrano anche sulle politiche e le normative nazionali sui rom. Nei suoi rapporti e, più in particolare in quelli riguardanti la Repubblica Ceca, la Slovacchia o la Romania tutti scritti con In seguito all'introduzione di tali criteri, la Commissione europea per valutare i progressi registrati dagli Stati in via di adesione molti dei quali con una numerosa presenza rom ha realizzato annualmente dei rapporti in cui raccomandava l'adozione di un quadro legislativo compatibile con quello dell'allora Comunità e il consolidamento delle strategie d'integrazione delle minoranze. Un linguaggio praticamente identico si fa riferimento alla diffusa discriminazione contro i rom, alla mancanza di protezione adeguata da parte della polizia e alla loro difficile situazione socio-economica.

I criteri per l'ingresso nell'Unione enucleati dal Consiglio europeo sono stati trasfusi, seppur parzialmente, nel disposto dell'articolo 6 TUE. Esso prevede ora, ai fini dell'ingresso, il rispetto dei valori menzionati all'art. 2 TUE, tra i quali vi sono compresi i diritti delle minoranze e dall'articolo 49, par. 1, TUE, che recita: "ogni Stato europeo che rispetti i principi sanciti nell'articolo 6, paragrafo 1, può domandare di diventare membro dell'Unione. Esso trasmette la sua domanda al Consiglio, che si pronuncia all'unanimità, previa consultazione della Commissione e previo parere conforme del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza assoluta dei membri che lo compongono. Le condizioni per l'ammissione e gli adattamenti dei trattati su cui è fondata l'Unione, da essa determinati, formano l'oggetto di un accordo tra gli Stati membri e lo Stato richiedente. Tale accordo è sottoposto a ratifica da tutti gli Stati contraenti conformemente alle loro rispettive norme costituzionali".

6.2.L'Unione europea e la minoranza rom

In seguito alla recrudescenza delle tensioni etniche e religiose nei Balcani, alle questioni di difficile soluzione emerse negli Stati dell'Europa centrale e orientale dopo la caduta del blocco comunista e con l'allargamento del 2004 a dieci nuovi paesi, la tutela delle minoranze diventa, progressivamente, oggetto di politica

¹⁰⁴ Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, in *GUCE*, L 180 del 19 luglio 2000, p. 22 ss.

Comunitaria¹⁰⁵ e i rom ne diventano un simbolo. L'iniziale interesse dell'Unione europea, nel confronto della minoranza rom è ben riassunto dalle parole di Vermeesch: "come l'UE iniziò ad enumerare formalmente le condizioni necessarie per diventare membri e le Ong internazionali iniziarono a sollevare le questioni della violenza e della discriminazione contro i rom, i rom cominciarono ad essere menzionati vieppiù nei documenti dell'UE. L'attenzione di Ue alla situazione dei rom cresceva anch'essa mano a mano che l'allargamento si avvicinava"¹⁰⁶.

Nella dottrina si considera che soprattutto l'apertura delle frontiere ai paesi dell'Est e la conseguente paura di un afflusso massiccio¹⁰⁷ di rom nell'Europa occidentale determina i governi degli Stati membri a cercare di porre un limite alla libera circolazione di questi neo-cittadini e di gestire la questione a livello europeo, "spingendo" l'Unione a intervenire. In proposito, Guglielmo e Waters, nell'articolo "Migrating Towards Minority Status: Shifting European Policy towards Roma", scrivono: "sebbene l'Unione Europea e le altre istituzioni europee fossero inizialmente focalizzate sui controlli esterni alla migrazione, il fatto che l'allargamento ai Paesi dell'ex blocco sovietico fosse inquadrato in termini di valori comuni condivisi ha costretto i paesi membri ad elaborare una strategia di governo della mobilità dei rom più orientata verso l'interno, fondata sui diritti fondamentali e la protezione delle minoranze"¹⁰⁸.

Data l'adesione all'Unione europea di Stati con una consistente minoranza rom (principalmente è il caso della Romania e della Bulgaria) e dati fattori quali la

¹⁰⁵ Per un approfondimento sullo sviluppo della protezione delle minoranze in ambito comunitario si veda: *DE WITTE B., HORVATH E.*, The Many Faces of Minority Policies in the EU, in *HERNARD K., DUNBAR R.*, Synergies in Minority Protection. European and International Law Perspective, Cambridge, 2008, p. 371 ss.; *HOFMAN R., FRIBERG E.*, The Enlarged EU and the Council of Europe: Transfer of Standards and the Quest for Future Cooperation, in *TOGGENBERG G.*, Minority Protection and the Enlarged European Union: the Way Forward, 2008, p. 140 ss.; *MALLOY T.H.*, Fundamental Rights and National Minorities in the European Union: Protection or Empowerment?, in *KUHL J., WELLER M.*, Minority Policy in Action, University of Southern Denmark, 2005; *TOGGENBURG G.*, A Remaining Share or a New Part? The Union's role vis-à-vis Minorities after the Enlarged Decade, EUI Working Papers-Law, vol. 15, 2006; *TOPIDI K.*, European Union Standards and Mechanisms for the Protection of Minorities and the Prevention of Discrimination, in Mechanisms for the implementation of minority rights, Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2004, p. 83 ss.; *IDEM*, EU law, minorities and enlargement, Antwerp: Intersentia, 2010.

¹⁰⁶ *VERMEERSCH R., RAM M.H.*, The Roma, in *RECHEL B.*, Minority Rights in Central and Western Europe, London, Routledge, 2008, p. 68.

¹⁰⁷ Sulla minaccia di un arrivo in massa dei rom si veda: *AGARIN T., BROSIC M.*, Minority Integration in Central Eastern e Europe: An Introduction, in ID. (eds), Minority Integration in Central Eastern Europe. Between Ethnic Diversity and Equality, Amsterdam, Rodopi, 2009.

¹⁰⁸ *GUGLIELMO R., WATERS T.*, Migrating towards Minority Status: Shifting European Policy towards Roma, in "Journal of Common Market Studies", n. 43, 2005, p. 764.

povertà, l'esclusione sociale, la discriminazione e l'antiziganismo con cui si confrontano i rom e la diversità della loro situazione rispetto alle minoranze nazionali europee, hanno portato il legislatore europeo a riconoscere, attraverso una serie di atti normativi e di politiche mirate una protezione speciale ai rom¹⁰⁹.

Tra gli strumenti specifici indirizzati alla minoranza rom possiamo menzionare il *network EUROMANET* (Network europeo per l'inclusione sociale dei rom), avviato su iniziativa del Ministero del Lavoro e Affari Sociali spagnolo, con la partecipazione della Commissione europea, di 12 Stati membri (Bulgaria, Finlandia, Grecia, Italia, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Spagna, Svezia, Ungheria) nel 2008 a Siviglia. Tale strumento mira a promuovere la collaborazione tra gli Stati membri per contrastare le discriminazioni che colpiscono la popolazione rom attraverso la condivisione di idee, pratiche e strategie innovative e di incoraggiare l'uso dei Fondi strutturali da parte delle istituzioni locali per rendere più efficaci le politiche volte a promuovere l'inclusione sociale dei rom e per condividere strategie e iniziative che contribuiscano a definire a livello europeo un quadro unitario per favorire una loro migliore integrazione.

Tra gli strumenti di cooperazione tra gli Stati membri destinato alla minoranza rom, alle istituzioni europee ed alla società civile, spicca la *Piattaforma europea per l'inclusione dei rom* (European Platform for Roma Inclusion). L'idea è emersa nel corso del primo Summit europeo sui rom (Bruxelles, 2008) quando gli Stati membri hanno esortato la Commissione ad organizzare "lo scambio di buone pratiche e di esperienze tra gli Stati membri nel settore dell'inclusione dei rom, a fornire un sostegno in materia di analisi e a stimolare la collaborazione tra tutte le parti interessate dalle questioni relative ai rom, comprese le loro organizzazioni di rappresentanza, nell'ambito di una piattaforma europea integrata". La Piattaforma è composta dai principali responsabili per l'inclusione dei rom delle istituzioni dell'Unione, delle organizzazioni internazionali, dei governi degli Stati membri e società civile mira a favorire "lo scambio di buone pratiche ed esperienze sull'inclusione dei rom" e di migliorare il coordinamento delle "azioni nazionali volte a contrastare l'esclusione della più grande minoranza etnica d'Europa nell'incrementare la coerenza e l'efficacia dei processi politici paralleli a livello nazionale, europeo ed internazionale, al fine di creare sinergie". Alla Piattaforma europea si deve la definizione di Dieci Principi Comuni per l'inclusione dei rom, spesso citati dalle istituzioni europee in diversi atti e dichiarazioni politiche, nel

¹⁰⁹ Sull'argomento si veda: CAHN C., GUILD E., Recent Migration of Roma in Europe, Vienna-Strasbourg, Council of Europe, OSCE, 2008; RECHEL B., What has Limited the EU's Impact on Minority Rights in Accession Countries?, East European Politics & Societies Winter, 2008, p. 171 ss.; VERMEERSCH R., RAM M.H., The Roma, in RECHEL B., Minority rights in Central and Western Europe, cit., p. 61 ss.; Libro verde: Uguaglianza e non discriminazione nell'Unione europea allargata COM(2004) 379 definitivo.

lavoro della Task che Force sui rom, raccomandati nell'elaborazione delle politiche, dei progetti, dei programmi per l'integrazione sociale dei rom e persino inclusi all'articolo 7 del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale. Essi forniscono un contesto pratico e non giuridico per l'elaborazione delle politiche a tutti i livelli, per programmare e gestire in maniera coordinata gli interventi degli Stati membri a favore della comunità rom¹¹⁰.

I Dieci Principi Comuni sull'inclusione dei rom, volti a guidare le istituzioni europee, gli Stati membri e gli Stati candidati, nella progettazione e applicazione di nuove politiche e attività nei confronti della minoranza rom sono sintetizzati come segue: promuovere politiche costruttive, pragmatiche e non discriminatorie; adottare un approccio per target esplicito ma non esclusivo; operare nella direzione del mainstreaming; rafforzare l'approccio interculturale; considerare la dimensione di genere; trasferire buone pratiche; utilizzare pienamente tutti gli strumenti comunitari già esistenti; coinvolgere le autorità regionali e locali; coinvolgere la società civile; partecipazione attiva dei rom. Alcuni tra questi principi, soprattutto, il principio numero due¹¹¹, quattro¹¹² e sette¹¹³, assumono risultati di particolare interesse. Ad esempio, il principio numero due è stato impiegato per motivare la proposta della Commissione del 2009 di modificare il regolamento del Fondo europeo di sviluppo regionale.

¹¹⁰ Conclusioni del Consiglio dell'Unione europea sull'inclusione dei Rom, 2947^o riunione del Consiglio Occupazione, Politica Sociale, Salute e Consumatori, Lussemburgo, 8 giugno 2009.

¹¹¹“Il principio numero due su un approccio mirato esplicito ma non esclusivo è essenziale per le iniziative politiche di inclusione. Cioè implica incentrarsi sulla popolazione rom come gruppo bersaglio, senza però escludere altre popolazioni che condividono analoghe situazioni socio-economiche”.

¹¹²“Il principio numero quattro: mira all'integrazione. È necessario un approccio interculturale che coinvolga i rom insieme a cittadini di contesti etnici diversi. Sono essenziali per una politica e una comunicazione efficace, apprendimento e capacità interculturali che vanno promossi insieme alla lotta agli stereotipi e ai pregiudizi. Tutte le politiche di inclusione mirano a integrare i rom nella società (istituzioni scolastiche, posti di lavoro e alloggi). Dove esistono istruzione o alloggio parzialmente o totalmente segregati, le politiche di inclusione dei rom devono puntare a superare questa eredità del passato. Lo sviluppo di mercati del lavoro artificiali e separati “per rom” deve essere evitato”.

¹¹³“Principio numero sette sull'uso degli strumenti comunitari nel processo di sviluppo e implementazione delle proprie politiche volte all'inclusione dei Rom, gli Stati membri devono assolutamente sfruttare appieno gli strumenti comunitari a loro disposizione, ovvero gli strumenti giuridici (Direttiva sull'uguaglianza razziale, Decisione Quadro sul razzismo e la xenofobia), quelli finanziari (FSE, FESR, FEASR, Strumento di Assistenza alla Preadesione) e di coordinamento (Metodo Aperto di Coordinamento). Nella valutazione di politiche e progetti, gli Stati membri devono assicurarsi che l'utilizzo degli strumenti finanziari sia in linea con i Principi Comuni di Base, e faccia uso delle competenze all'interno della Commissione Europea. Anche la peer review e il trasferimento di buone pratiche sono facilitate dal livello di esperti di EURoma”.

Il nuovo Regolamento n. 437/2010¹¹⁴ del Fondo europeo di sviluppo regionale, adottato sulla base del principio sette della citata Piattaforma, consente, oggi, di estendere i finanziamenti del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale anche ai progetti abitativi destinati alle famiglie rom. In precedenza, la legislazione sui fondi era più riduttiva sugli interventi abitativi, le eccezioni riguardavano soltanto le misure di efficienza energetica ed energie rinnovabili e il rinnovo di condomini esistenti nelle aree urbane¹¹⁵.

Il “*Quadro UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020*”¹¹⁶ merita un riferimento particolare. Esso invita gli Stati membri a elaborare ed attuare una strategia nazionale d'inclusione delle comunità rom, che possa portare ad una reale e concreta attività di inclusione. Il Quadro prevede una serie di misure che le autorità nazionali possono adottare per far sì che i finanziamenti europei segnino differenze tangibili per le comunità rom, ma soprattutto, propone un approccio innovativo: la definizione di un quadro di respiro europeo che “contribuirà a orientare le politiche nazionali sui rom e a mobilitare i Fondi europei disponibili per sostenere le iniziative d'inclusione”.

La Raccomandazione del Consiglio, “*Misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri*”¹¹⁷ considerata il primo strumento giuridico dell'Unione europea per l'inclusione dei rom, invita gli Stati membri a prendere misure per colmare il divario tra i rom e il resto della popolazione in quattro settori chiave (istruzione, occupazione, assistenza sanitaria e alloggio) stanziando i fondi dell'Unione europea, ma anche fondi nazionali, privati e associativi.

Non vanno infine dimenticati i tre *Summit*¹¹⁸ sulla questione rom, organizzati dalla Commissione europea con la partecipazione dei rappresentanti delle istituzioni,

¹¹⁴ Regolamento (UE) n. 437/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010 che modifica il regolamento (CE) n. 1080/2006 sul Fondo europeo di sviluppo regionale per quanto riguarda l'ammissibilità degli interventi in materia di edilizia abitativa a favore delle comunità emarginate, in *GUUE*, L 132 del 29 maggio 2010, p. 1 ss.

¹¹⁵ Si veda: *RORKE B., WILKENS A.*, Roma Inclusion: Lesson Learned from OSI's Roma Programming, Open Society Institute, 2006.

¹¹⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, “Quadro dell'Unione europea per le strategie nazionali di integrazione dei rom fino al 2020”, Bruxelles, 5 aprile 2011, COM(2011) 173 definitivo.

¹¹⁷ Raccomandazione del Consiglio, “Misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri”, in *GUUE*, C 378 del 14 dicembre 2013, p 1 ss.

¹¹⁸ Ad oggi sono stati organizzati dalla Commissione tre vertici sui rom: il primo svoltosi a Bruxelles il 16 settembre 2008, il secondo a Cordoba (Spagna) l'8 aprile 2010 ed il terzo a Bruxelles, il 4 aprile 2011.

governi nazionali, locali, regionali, della società civile. Essi vertono sulle situazioni di estrema marginalizzazione e le condizioni socio-economiche di vera povertà con cui si confrontano i rom, sull'antiziganismo, sul ruolo attivo delle organizzazioni rom nei piani d'azione europei e nazionali, nella progettazione, realizzazione delle politiche per migliorare l'integrazione a livello statale e regionale dei rom.

Da questa breve disamina degli atti normativi di diritto europeo in materia di tutela delle minoranze e dei documenti rivolti ai rom¹¹⁹ risulta inequivocabilmente il riconoscimento politico, più che giuridico, dei rom quale minoranza europea destinataria di misure specifiche. Tale approccio, volto a identificare i rom quale gruppo destinatario di misure specifiche, risulta insufficiente per tutelarli giuridicamente e per migliorare la loro integrazione negli Stati di insediamento. Da qui la necessità per il legislatore europeo di promuovere un secondo binario d'intervento che, pur intrecciandosi al tema delle minoranze, si traduce nell'impegno dell'Unione di sconfiggere le discriminazioni etnico-razziali nei confronti dei rom.

¹¹⁹ In tale cornice si ricordano: Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, "L'integrazione sociale ed economica dei Rom in Europa", Bruxelles, del 14 aprile 2010, COM(2010) 133 definitivo; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Strategie nazionali di integrazione dei Rom: un primo passo nell'attuazione del Quadro dell'UE, del 21 maggio 2012, COM(2012) 226 definitivo; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Progressi nell'attuazione delle strategie nazionali di integrazione dei Rom, del 26 giugno 2013, COM(2013) 454 definitivo; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Report on the implementation of the EU Framework for National Roma Integration, del 2 aprile 2014, COM(2014) 209 definitivo; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Relazione sull'attuazione del Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom, del 17 giugno 2015, COM(2015) 299 definitivo.

CAPITOLO III LA NON-DISCRIMINAZIONE DEI ROM PER MOTIVI ETNICO-RAZZIALI

1. Premessa

2. La tutela antidiscriminatoria europea dei rom per motivi etnico-razziali

2.1. Segue: la direttiva 2000/43/CE sull'uguaglianza razziale

2.2. Caso CHEZ RB: un'opportunità per combattere la diffusa discriminazione etnico-razziale dei rom?

3. Politiche, programmi e strumenti finanziari europei per combattere le discriminazioni etnico-razziale nei confronti dei rom

4. I rom e la non-discriminazione per motivi etnico-razziali: risultati concreti

CAPITOLO III LA NON-DISCRIMINAZIONE DEI ROM PER MOTIVI ETNICO-RAZZIALI

1.Premessa

Come già accennato nella seconda parte del primo capitolo, nell'ambito delle politiche europee per la protezione della minoranza rom e per la sua inclusione socio-economica, particolarmente rilevante è il principio di non-discriminazione. Infatti, il fil rouge che ripercorre i documenti elaborati in ambito internazionale ed europeo per la tutela delle minoranze, *ivi* inclusi i rom, è il divieto di discriminazione¹.

Il divieto di discriminazione sulla base dell'origine etnica o razziale e il principio di uguaglianza sono dei principi cardine², come pure ribadito dalla Commissione nella prefazione al Libro verde "Uguaglianza e non-discriminazione nell'Unione europea"³, i quali trovano fondamento nell'articolo 2 del Trattato sull'Unione Europea e nell'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali.

Il principio di non discriminazione è il fondamento delle iniziative politiche e giuridiche dell'Unione europea per l'eliminazione degli atteggiamenti discriminatori nei confronti dei rom⁴ e per la loro integrazione negli Stati ove risiedono. Secondo la Commissione europea la "non-discriminazione è sia un diritto in sé, e un elemento costitutivo di tutti i diritti umani, in quando il godimento di tutti i diritti dev'essere garantito su basi non-discriminatorie"⁵.

¹ Per un quadro completo si veda: *RIZZIN E., TAVANI C.*, Le normative europee ed internazionali contro la discriminazione, in *VITALE T.*, Politiche possibili, abitare la città con i rom e i sinti, Carocci, Roma, 2009.

² Il principio di non discriminazione costituisce un principio generale del diritto dell'Unione europea, così come affermato dalla Corte di Lussemburgo nella Causa C-535/03, *Unitymark et North Sea Fishermen's Organisation c. Department for Environment, Food and Rural Affairs*, 23 marzo 2006, ECLI:EU:C:2006:193.

³ Nella prefazione al Libro verde si afferma: "i principi della parità di trattamento e della non-discriminazione sono uno dei capisaldi dei diritti e dei valori fondamentali dell'individuo che sono alla base dell'odierna Unione europea", Libro verde - Uguaglianza e non discriminazione nell'Unione europea allargata, COM(2004) 379 definitivo.

⁴ L'interesse dell'Unione europea per combattere le discriminazioni nei confronti dei rom è risalente alla Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione di rom e sinti nella Comunità, del 1984, per mezzo della quale il Parlamento invitava gli Stati membri a eliminare le disposizioni discriminatorie nei confronti dei rom e chiedeva alla Commissione di elaborare "delle soluzioni comunitarie", reputando "sussistessero delle basi giuridiche per delle azioni in tal senso".

⁵ Si veda: *FORNARA M.*, I principi di base comuni sull'inclusione sociale dei rom e dei sinti elaborati dagli organismi dell'Unione europea, in *BONETTI P., SIMONI A., VITALE T.*, La condizione giuridica dei Rom e Sinti in Italia, Milano, 2011, tomo I, p. 293.

I rom sono uno dei gruppi etnici storicamente più vulnerabili e più esposti a forme particolarmente gravi di discriminazione nell'accesso all'educazione, al mercato del lavoro, ai servizi sanitari.

É ritenuto altrettanto pacifico che l'appartenenza all'etnia rom costituisce un fattore di discriminazione, alimentato da stereotipi molto diffusi, conosciuti con il nome di antiziganismo⁶, una forma specifica di razzismo nei loro confronti. Segnaliamo in questa cornice: la Raccomandazione n. 1557 adottata il 25 aprile 2002 dall'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa. In particolare, i suoi paragrafi 3 e 15 rilevano il diffuso fenomeno della discriminazione contro i rom nonché la necessità di rafforzare il sistema di monitoraggio delle discriminazioni nei loro confronti e di risolvere la questione del loro status giuridico. Il Rapporto annuale della Commissione europea contro il razzismo e le intolleranze, presentato al Parlamento il 23 novembre 2005, rileva che i rom sono “la popolazione più discriminata d'Europa svantaggiati nel lavoro, nell'alloggio, nell'istruzione e nella legislazione ma anche vittime regolari di continue violenze razziste”. Infine, la Raccomandazione n. 13 di politica generale specifica sui rom, del 24 giugno 2011, della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza rivolta al Consiglio d'Europa, sottolinea “la persistenza di profonde discriminazioni in danno dei rom”.

Siffatta situazione è confermata anche dal Parlamento europeo in una serie di risoluzioni in cui chiede alla Commissione e agli Stati membri di potenziare le loro attività di lotta alle discriminazioni patite dai rom. Il riferimento è alla Risoluzione sulla situazione dei rom nell'Unione europea⁷ del 28 aprile 2005 in cui si invita la Commissione a intervenire “per combattere antiziganismo, romofobia in tutta Europa”, per eliminare “urgentemente i continui e violenti fenomeni di razzismo e discriminazione razziale contro i rom” poiché “ogni forma di impunità per attacchi razzisti, dichiarazioni d'odio di gruppi estremisti, gli sgomberi illegali e la persecuzione da parte delle forze dell'ordine motivate da antiziganismo e romofobia giocano un ruolo nell'indebolimento e dello stato di diritto e della democrazia”. La Risoluzione sulla condizione delle donne rom⁸ del 2006 sottolinea l'importanza di eliminare “urgentemente” la “persistente e violenta tendenza a compiere atti di razzismo e discriminazione razziale contro i rom” (anche da parte di forze di polizia). La Risoluzione del Parlamento europeo del 31 gennaio 2008 su

⁶ Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione delle donne rom nell'Unione europea del primo giugno 2006, considerando e, P6_TA(2006)0244.

⁷ Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione dei rom nell'Unione europea del 28 aprile 2005, P6_TA(2005)0151.

⁸ Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione delle donne rom nell'Unione europea del primo giugno 2006, P6_TA(2006)0244.

una strategia europea per i rom⁹ ribadisce che i rom continuano a essere vittime di discriminazioni razziali e soggetti in molti casi a gravi discriminazioni strutturali e a condizioni di povertà e di esclusione sociale, come anche a discriminazioni molteplici in base al sesso, all'età, all'handicap o all'orientamento sessuale". La Risoluzione del Parlamento europeo del 15 aprile 2015 in occasione della Giornata internazionale dei rom¹⁰ per la prima volta considera l'antiziganismo come "un'ideologia basata sulla superiorità razziale, una forma di disumanizzazione e razzismo istituzionale nutrita da discriminazioni storiche".

I rom continuano a subire discriminazioni sistemiche nei settori dell'istruzione, dell'occupazione, dell'alloggio, dell'assistenza sanitaria, nonostante la maggior parte di essi siano cittadini europei. Tale discriminazione è "incompatibile con le norme e i valori dell'Unione europea" e "costituisce un ostacolo importante a un'integrazione sociale di successo dei rom". Data la stretta connessione tra la questione della tutela giuridica delle minoranze e la tutela antidiscriminatorie nei loro confronti, si reputa, da parte delle istituzioni europee, che per l'integrazione dei rom negli Stati di origine o negli Stati di residenza, oltre al loro riconoscimento come minoranza europea, sia anche necessario combattere le discriminazioni per motivi etnico-razziali.

Non è questa la sede per approfondire il concetto di etnia e di razza, seppur pertinente con l'oggetto d'indagine del terzo capitolo. Ci limitiamo a ricordare che sia il concetto di etnia, sia il concetto di razza, non sono definiti dal diritto europeo primario o dalla direttiva 2000/43/CE sull'uguaglianza razziale. Infatti, l'articolo 6 della citata direttiva recita testualmente: "l'Unione Europea respinge le teorie che tentano di dimostrare l'esistenza di razze umane distinte. L'uso del termine "razza" nella presente direttiva non implica l'accettazione di siffatte teorie". Un chiarimento sul significato dei due concetti si può ricavare, invece, dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Timishev c. Russia*, dove si afferma: "l'origine etnica e la razza sono dei concetti collegati e sovrapposti. Mentre la nozione di razza è radicata nell'idea di una classificazione biologica degli esseri umani in sottospecie a seconda delle caratteristiche morfologiche come il colore della pelle o i tratti del viso, l'origine etnica si basa sull'idea di gruppi sociali segnati da una nazionalità comune, appartenenza tribale, fede religiosa, lingua comune o un bagaglio o delle origini culturali e tradizionali"¹¹.

⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 31 gennaio 2008 su una strategia europea per i rom del 31 gennaio 2008, P6_TA(2008)0035.

¹⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 15 aprile 2015 in occasione della Giornata internazionale dei rom-antiziganismo in Europa e riconoscimento, da parte dell'UE, della giornata commemorativa del genocidio dei rom durante la seconda guerra mondiale, P8_TA(2015)0095.

¹¹ *Timishev v. Russia*, Applications No. 55762/00 e 55974/00, 13 December 2005, par. 557.

Uno dei più recenti documenti della Commissione intitolato "Un Quadro UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom entro il 2020", inizia con la seguente premessa: "prima di tutto, gli Stati membri devono assicurarsi che i rom non siano oggetto di discriminazione ma siano trattati come ogni altro cittadino, e che beneficino dello stesso accesso a tutti i diritti fondamentali sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea"¹². Di qui l'opportunità di procedere nei prossimi paragrafi a esaminare quello che abbiamo identificato come una strategia europea duale che combini legislazione (il punto di riferimento, in primis, è la direttiva 2000/43/CE sull'uguaglianza razziale) e azioni pratiche, attraverso programmi e strumenti finanziari pertinenti per combattere la discriminazione etnico-raziale dei rom.

2. La tutela antidiscriminatoria europea dei rom per motivi etnico-razziali

Tenendo presente che la legislazione rappresenta la base di partenza per prevenire ed eliminare le discriminazioni nei confronti dei rom, anzitutto, è opportuno segnalare il corposo quadro giuridico antidiscriminazione¹³ articolato su due filoni: le disposizioni del Tratto di Lisbona, contro discriminazione e disuguaglianza e le c.d. direttive gemelle. Si tratta della direttiva del Consiglio 2000/43/CE sull'uguaglianza razziale¹⁴ (d'ora in avanti, Direttiva Razza) che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, prevedendo un'ampia protezione giuridica contro le discriminazioni dirette e indirette così come contro le molestie e le azioni volte a discriminare le persone per motivi razziali ed etnici in settori come l'occupazione, l'istruzione, la protezione sociale, l'accesso all'alloggio, all'assistenza sanitaria (ricopre, di fatto, un'ampia gamma di settori in cui i rom sono fra i gruppi più discriminati) e la direttiva 2000/78/CE¹⁵, sull'uguaglianza in materia di occupazione, condizioni di lavoro e formazione professionale. Inoltre occorre

¹² "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020" del 5 aprile 2011, COM(2011) 173 definitivo.

¹³ Sulla tutela antidiscriminatoria per motivi etnico-razziali nell'ambito europeo si rinvia a: *BELL M.*, *Anti-Discrimination Law and the European Union*, OUP, Oxford, 2002, p. 54 ss.; *FAVILLI C.*, *La non discriminazione nell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2008; *GOTTARDI D.*, *Le discriminazioni basate sulla razza e sull'origine etnica*, in *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, in *BARBERA M.*, Giuffrè, Milano 2007, p. 1 ss.

¹⁴ In *GUCE*, L 180 del 19 luglio 2000, p. 22 ss. Per maggiori approfondimenti in merito alla Direttiva Razza si veda: *BROWN C.*, *The Race Directive: towards Equality for "All" the Peoples of Europe?*, Y.E.L., 2001-2002, XXL, p. 204 ss.; *CHIECO P.*, *Le nuove direttive comunitarie sul divieto di discriminazione*, in *Riv. It. dir. lav.*, 2002, I, p. 80 ss.; *DOUGAN M.*, *The Equal Treatment Directive: Retaliation, Remedies and Direct Effect's*, in *European L. Rev.*, 1999, vol. 24, p. 664 ss.; *TROISI C.*, *Divieto di discriminazione e forme di tutela: profili comparatistici*, G. Giappichelli, Torino, 2012, p. 17 ss.; *JONES T.H.*, *The Race Directive: Redefining Protection from Discrimination in EU law*, in *Eur. Hum. Right Law Rev.*, 2003, p. 515 ss.

menzionare l'articolo 3 par. 3, comma 2, TFUE, che recita: "l'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore", l'articolo 10 TFUE in cui si prevede che "nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale" (questa previsione va oltre l'articolo 21 della Carta di Nizza la quale si limita a proibire le discriminazioni, dal momento che obbliga gli Stati a "combattere le stesse in vista del raggiungimento di una eguaglianza sostanziale"). Infine, mentre l'articolo 18 TFUE sancisce il divieto di discriminazione in base anche alla nazionalità, l'articolo 19 TFUE riconosce all'Unione la potestà legislativa per la lotta contro qualsiasi forma di discriminazione.

La necessità di contrastare, invece, i fenomeni di razzismo¹⁶ e xenofobia è espressamente prevista dall'articolo 67 TFUE, che attribuisce all'Unione il compito di garantire un elevato livello di sicurezza attraverso non solo il piano della prevenzione, ma anche attraverso adeguate misure sanzionatorie. Alla disposizione del Trattato di Lisbona si aggiunge la Decisione quadro del Consiglio 2008/913/GAI sulla lotta contro particolari forme ed espressioni di razzismo e xenofobia¹⁷, non recepita ancora integralmente o correttamente in tutti gli Stati membri secondo la relazione¹⁸ della Commissione del 21 gennaio 2014. La Decisione prevede un ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari che gli Stati membri dovrebbero applicare ai reati di stampo razzista o xenofobo. Inoltre, con essa si chiede agli Stati membri di prendere misure affinché la motivazione razzista e xenofoba sia considerata una circostanza aggravante o che i tribunali la prendano in considerazione nel determinare la condanna (articolo 4 della Decisione quadro del Consiglio 2008/913/GAI).

Il diritto antidiscriminatorio dell'Unione europea ha subito una ulteriore innovazione con l'entrata in vigore della Carta dei diritti fondamentali¹⁹ che ha acquisito piena rilevanza giuridica in virtù dell'articolo 6 TUE. L'articolo 21 della

¹⁵ Pubblicata in *GUCE*, L 303 del 2 dicembre 2000, p. 16 ss.

¹⁶ In questo contesto, ricordiamo che ogni anno, il 21 marzo si celebra in tutto il mondo la Giornata internazionale per l'eliminazione della discriminazione razziale, proclamata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1966 (Risoluzione A/RES/2142 (XXI)); il tema dell'anno 2015 è stato "imparare dalle tragedie di ieri per combattere le discriminazioni razziali di oggi".

¹⁷ Decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale, in *GUUE*, L 328 del 6 dicembre 2008, p. 55 ss.

¹⁸ Relazione della Commissione europea sull'attuazione della decisione quadro, disponibile all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/com-2014-27-en.pdf>.

Carta vieta “qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali”.

Giova menzionare che oltre alla raffinata normativa europea esistono numerose fonti internazionali che vietano la discriminazione per motivi di origine etnica e di razza. Tra le più importanti occorre richiamare in primo luogo la Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale del 21 dicembre 1965, il cui articolo 1 definisce la discriminazione razziale come “ogni distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale o in ogni altro settore della vita pubblica”. In secondo luogo, l'articolo 7 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948 recita “tutti sono eguali dinanzi alla legge e hanno diritto, senza alcuna discriminazione, ad una eguale tutela da parte della legge. Tutti hanno diritto a un'eguale tutela contro ogni discriminazione che violi la presente dichiarazione come contro qualsiasi incitamento a tale discriminazione”. Infine, il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 e la Dichiarazione sulla razza e i pregiudizi razziali, adottata dalla Conferenza generale dell'organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura, il 27 novembre 1978 prevedono norme di contenuto simile a quello sopra riportato.

Quanto al Consiglio d'Europa, è importante ricordare che ha dedicato una particolare attenzione alla questione dei rom principalmente in materia di istruzione, grazie all'articolo 14 della CEDU secondo cui “il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni

¹⁹ Sul tema della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea si rinvia a: *CANGELOSI R.*, Il ventennio costituzionale dell'Unione Europea. Testimonianze di un Diplomatico al servizio della causa europea, Marsilio, Venezia, 2009, *PICIOCCHI C.*, La Carta tra identità culturali nazionali e individuali, in *TONIATTI R.*, Diritto, diritti, giurisdizione. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Padova, 2002, p. 119 ss., *SICLARI M.*, Contributi allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Giappichelli, Torino, 2003. In argomento, vedi altresì: *ROSSI L.S.*, Carta dei diritti fondamentali e Costituzione europea, Giuffrè, Milano, 2002. Sul rafforzamento dell'applicazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali si veda la comunicazione della Commissione Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, COM(2010) 573 definitivo.

altra condizione". Il menzionato articolo 14²⁰ vieta qualsiasi tipo di discriminazione e funge da completamento ai diritti e alle libertà protette dalla CEDU e dai suoi Protocolli, anche se non ha autonomia propria in "quanto vale unicamente per il godimento dei diritti e delle libertà che esse sanciscono"²¹.

Questa limitazione è stata superata con l'adozione del Protocollo 12, vincolante solo per gli Stati che l'hanno ratificato e che rafforza la tutela contro "ogni forma di discriminazione, considerata il reale ostacolo alla piena tutela dei diritti dell'uomo" per garantire che nessun individuo può essere discriminato in alcun caso dalla pubblica autorità"²².

Sulla discriminazione subita dai rom è intervenuta anche la Corte di Strasburgo in varie cause concernenti il trattamento da parte delle forze d'ordine²³, i sistemi di istruzione che segregavano i bambini rom sulla base della razza²⁴ o sulla base delle competenze linguistiche²⁵, sulla discriminazione delle donne rom sterilizzate contro la loro volontà²⁶ e sulla discriminazione all'accesso ai servizi sanitari²⁷.

²⁰ Sul dispositivo dell'articolo 14 si veda: *BOSSUYT M.*, Art. 14, in *PETTITI C.*, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Paris, 1995, p. 476 ss.; *COHEN-JONATHAN G.*, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Paris, 1989; *DOLSO G.P.*, *Il principio di non discriminazione nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, Jovene, 2013.

²¹ Si veda la sentenza *Dhahbi c. Italia*, ricorso n. 17120/09, 8 aprile 2014.

²² L'articolo 1 del Protocollo n. 12, rubricato "Divieto di discriminazione", recita "Il godimento di ogni diritto previsto dalla legge deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione."

²³ Si veda le sentenze (riguardante omicidi commessi da rappresentanti delle forze dell'ordine e non seguiti da indagini): *Assenov e altri c. Bulgaria*, ricorso n. 24760/94, 28 novembre 1998, la prima sentenza della Corte che ha coinvolto un ricorrente rom dell'Europa centrale e orientale, *Velikova c. Bulgaria*, ricorso n. 41488/98, 18 maggio 2000, *Angelova c. Bulgaria*, ricorso n. 38361/97, 13 giugno 2002. Con la sentenza *Stoica c. Romania*, ricorso n. 42722/02, del 4 marzo 2008, per la prima volta, la Corte di Strasburgo dichiara che un caso di brutalità della polizia contro una vittima rom è a sfondo razziale e viola le disposizioni dell'articolo 14 CEDU.

²⁴ Si veda le sentenze: *DH c. Repubblica Ceca*, ricorso n. 57325/00, del 13 novembre 2007, *Sampanis c. Grecia*, ricorso n. 32526/05, del 5 giugno 2008, *Horváth e Kiss c. Ungheria*, ricorso n. 11146/11, del 29 gennaio 2013.

²⁵ Sentenza *Orsus c. Croazia*, ricorso n. 15766/03, 16 marzo 2010.

²⁶ Segnaliamo le sentenze: *V.C c. Slovakia*, ricorso n. 18968/07, 8 novembre 2011, *N.B c. Slovakia*, ricorso n. 29518/10, 12 luglio 2012, in cui la Corte ha accertato la violazione degli artt. 3 e 8 cioè divieto di trattamenti inumani e degradanti in connessione al diritto alla salute.

²⁷ Si veda la sentenza *Campeanu c. Romania*, ricorso n. 47848/08, 14 luglio 2014, concernente il caso di un giovane rom, Valentin Campeanu, infettato con HIV in un ospedale rumeno.

2.1.Segue: la direttiva 2000/43/CE sull'uguaglianza razziale

A livello europeo l'attuazione concreta del principio di non discriminazione per motivi etnico-razziali è agevolata dalla direttiva 2000/43/CE sulla non discriminazione fondata sulla razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. La direttiva mira a creare "un quadro giuridico generale per combattere queste forme di discriminazione e tradurre così nella pratica il principio della parità di trattamento"²⁸. Occorre menzionare che la Direttiva Razza esclude la discriminazione basata sulla nazionalità, a sua volta disciplinata dalla direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Dunque, il dichiarato obiettivo della direttiva in esame, per la cui lacunosa trasposizione negli ordinamenti nazionali la Commissione ha avviato più di venti procedure di infrazione²⁹, è di rendere effettivo il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica (articolo 1 della Direttiva Razza)³⁰.

La Direttiva Razza è considerata un elemento chiave nella lotta contro la discriminazione dei rom. Essi rientrano direttamente nel suo campo di applicazione come gruppo etnico³¹ poiché l'atto obbliga già gli Stati membri a garantire ai rom (come a ogni altro cittadino dell'Unione europea) un accesso non discriminatorio³² all'istruzione, all'occupazione, alla formazione professionale, all'assistenza sanitaria e all'alloggio. Ancora, essa obbliga gli Stati ad assicurare agli individui lesi da un comportamento discriminatori un adeguato sistema di protezione legale, attraverso la predisposizione di procedure di tutela amministrativa o giurisdizionale, nelle quali venga garantito il diritto ad un equo indennizzo ed il beneficio di ciò che viene definito "il principio dell'inversione dell'onere probatorio". Esso diventa lo

²⁸ Come riportato nel Rapporto annuale 2005 della Commissione europea su Uguaglianza e non discriminazione, Direzione generale Occupazione e affari sociali Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2005.

²⁹ Commission Staff Working Document, Roma in Europe: The Implementation of European Union Instruments and Policies for Roma Inclusion – Progress Report 2008-2010, Bruxelles, 7 aprile 2010, SEC(2010) 400 final.

³⁰ Sul punto *GOLDSTON J.A.*, Nuove prospettive in tema di discriminazione razziale: considerazioni a partire dalla direttiva 43/2000, in *Dir. imm. citt.* n. 2, 2001, p. 16 ss.

³¹ Sulla rilevanza della Direttiva Razza in relazione ai rom si rinvia a: *DE SCHUTTER O., VERSTICHEL A.*, Integrating the Roma into European Society: Time for a New Initiative, in *European Yearbook of Minority Issues*, 2005, p. 411 ss.; *RAM M.*, Anti-discrimination Policy and the Roma: Assessing the Impact of the EU Enlargement, *Yearbook of European Law and Policy*, 3, 2007, p. 491 ss.

³² La direttiva si applica a una vasta serie di ambiti, quali l'occupazione, l'orientamento e la formazione professionale, le associazioni professionali (di lavoratori o datori di lavoro), la protezione sociale (*ivi* comprese anche la sicurezza sociale e l'assistenza sanitaria), le prestazioni sociali, l'educazione, l'accesso ai beni e servizi pubblici (incluso l'alloggio).

strumento principale nella lotta alla discriminazione nella misura in cui il ricorrente deve esporre dinanzi al tribunale o davanti a un'altra autorità competente "i fatti dai quali si può presumere che ci sia stata discriminazione diretta o indiretta" e spetta al convenuto dover provare di non avere discriminato. Inoltre, la legittimazione giuridica ad agire per avviare procedure di tutela è riconosciuta non solo alla vittima della discriminazione ma anche alle organizzazioni non governative e ai sindacati, fatte comunque salve le norme nazionali relative alla rappresentanza e difesa in giudizio, disposizione che giova ai rom dato la loro precaria situazione economica. In più, gli Stati membri devono assicurarsi di stabilire sanzioni effettive, proporzionali e dissuasive. In questo senso si è pronunciata anche la Corte di Lussemburgo nella sentenza *Accept*³³, statuendo che la Direttiva Razza osta a una normativa nazionale che preveda sanzioni meramente simboliche, ad esempio, un semplice ammonimento.

Apprezzabile è poi la previsione di istituire "uno o più organismi per la promozione della parità di trattamento di tutte le persone, senza discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica" (articolo 13 della Direttiva Razza), il cui scopo è di rendere omogenea l'applicazione delle leggi antidiscriminazione negli Stati membri, di garantire una tutela uniforme alle vittime discriminate attraverso la condivisione strategie di intervento, scambio di esperienze ed informazioni, di avviare inchieste sulla discriminazione per motivi etnico-razziali, condurre indagini su presunti casi di discriminazione, pubblicare relazioni e formulare raccomandazioni connesse con le discriminazioni. Si tratta di organismi, definiti a livello europeo Equality Bodies, le cui caratteristiche salienti sono: capacità di agire autonomamente, indipendenza dall'autorità di governo, risorse finanziarie sufficienti per assicurare l'effettività della propria azione, personale adeguato.

In ottemperanza alla Direttiva Razza, come già affermato, gli Stati membri devono proibire le discriminazioni dirette e indirette. Oltre ad esse, l'atto definisce anche il concetto di molestie (i.e: comportamento indesiderato adottato per motivi di razza o di origine etnica e avente lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo) e di vittimizzazione (i.e: trattamento ingiustamente iniquo o diverso verso un soggetto che ha presentato reclamo, ha avviato un'azione o ha testimoniato per ottenere il rispetto del principio della parità di trattamento).

³³ Causa C-81/12, *Asociația Accept* contro *Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării*, 25 aprile 2013, ECLI:EU:C:2013:275. In argomento, vedi altresì la Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Relazione congiunta sull'applicazione della direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica e della direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, Bruxelles, 17 gennaio 2014, COM(2014) 2 def..

Per quanto riguarda il concetto di discriminazione diretta, secondo l'articolo 2, comma 2, della Direttiva Razza, "sussiste discriminazione diretta quando, a causa della sua razza od origine etnica, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga". La discriminazione diretta è definita in modo analogo anche dalla Corte di Strasburgo, per cui deve sussistere una "differenza nel trattamento riservato a persone che si trovano in situazioni analoghe o significativamente simili, basata su una caratteristica identificabile"³⁴.

Invece la Corte di Lussemburgo per la prima e unica volta finora si è pronunciato sul concetto di discriminazione diretta per motivi etnico-razziali nella sentenza Feryn³⁵. Appellandosi ai principi enunciati nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e nella direttiva che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza (2000/43/CE), i giudici di Lussemburgo confermano che la dichiarazione resa pubblicamente da un datore di lavoro nell'ambito di una campagna di assunzione secondo cui non saranno accettate le candidature delle persone di una determinata origine razziale o etnica-costituisce una discriminazione diretta ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera a. Incombe poi alla parte convenuta dimostrare di non avere violato il principio della parità di trattamento; a ciò si aggiunga che le sanzioni debbano essere effettive, proporzionate e dissuasive anche in assenza di vittime identificabili.

Il diritto europeo riconosce che la discriminazione può derivare non solo dal trattamento diverso di persone che si trovano in una situazione analoga, ma anche da un medesimo trattamento riservato a persone che si trovano in situazioni diverse. In quest'ultimo caso siamo in presenza di una discriminazione "indiretta", che secondo l'articolo 2, comma 2, lettera b, della Direttiva Razza "sussiste quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone". Per quanto ci interessa, è importante sottolineare che il concetto di discriminazione indiretta così come definito dalla Direttiva Razza è stato utilizzato per la prima volta in riferimento alla condizione dei rom, dalla Corte di Strasburgo nella citata causa D. H. e altri c. Repubblica ceca³⁶,

³⁴ Si veda: sentenza Carson c. Regno Unito, ricorso n. 42184/05, 16 marzo 2010, punto 61, sentenza D.H. e altri c. Repubblica Ceca, ricorso n. 57325/00, 13 novembre 2007, punto 175.

³⁵ Causa C-54/07, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding sentenza contro Firma Feryn NV, in Racc. 2008 I-05187.

³⁶ La Grande Camera nella sentenza D.H. e altri c. Repubblica Ceca, ricorso n. 57325/00, ha ritenuto che "la posizione vulnerabile dei rom, il bisogno di dare una considerazione speciale alle loro necessità e al loro diverso stile di vita sia nell'insieme delle regole che nel raggiungere decisioni in casi particolari tutto quello che deve essere stabilito è che gli alunni rom furono trattati meno favorevolmente rispetto ai bambini non-rom in una situazione paragonabile e che questo equivale nel loro caso a discriminazione indiretta".

concernente la pratica delle autorità ceche di inviare bambini rom, sulla base di test di capacità intellettuale, in “scuole speciali” destinate ai bambini con deficit intellettuale. Nel caso D.H. e altri c. Repubblica Ceca, causa pilota per il nostro oggetto di studio, sussiste discriminazioni indiretta quando l’applicazione di una legge apparentemente neutra ha “effetti negativi sproporzionati” nei confronti di un determinato gruppo³⁷ e spetta al Governo di dimostrare che “la differenza è giustificata” fornendo “una spiegazione soddisfacente e convincente”. Sulla nozione di discriminazione indiretta in tempi recenti si è pronunciato anche Corte di Giustizia europea nella causa CHEZ Razpredelenie Bulgaria³⁸ (luglio 2015).

2.2.Caso CHEZ RB: un’opportunità per combattere la diffusa discriminazione etnico-razziale dei rom?

Nel mese di luglio 2015, la Corte di Giustizia europea si è pronunciata per la prima volta su situazioni discriminatorie riguardanti i rom, ai sensi della direttiva sull'uguaglianza razziale (2000/43/CE), in un caso sulla fornitura di beni e servizi in Bulgaria. Il caso è stato sottoposto alla Corte di Giustizia dalla Corte amministrativa di Sofia in una controversia tra la signora Nikolova e CHEZ RB, una società bulgara. La signora Nikolova denuncia presso la *Komisia za zashtita ot diskriminatsia* (Commissione per la difesa contro la discriminazione) la prassi della CHEZ RB, società che fornisce energia elettrica al suo negozio di alimentari sito in Gizdova, un quartiere densamente popolato da rom, di installare contatori elettrici ad una altezza maggiore rispetto ad altri distretti bulgari, presumibilmente per evitare la manomissione dei contatori e gli allacciamenti illegali alla rete elettrica. A causa dell'altezza inaccessibile la signora Nikolova e altri utenti non riescono a verificare il loro consumo di energia elettrica e di conseguenza, controllarne i costi. Dopo aver ricevuta una bolletta sproporzionata, la signora Nikolova, pur non di etnia rom, denuncia la prassi della CHEZ RB dinanzi alla Commissione per la difesa contro la discriminazione.

La ricorrente sostiene di aver subito un trattamento discriminatorio sulla base di motivi etnici rispetto agli utenti dei distretti non-rom da parte CHEZ RB, considerando che tale prassi pubblicamente stigmatizza un'intera comunità come ladri. La Commissione bulgara per la difesa contro la discriminazione ha accertato che la signora Nikolova era stata effettivamente vittima di una discriminazione indiretta rispetto ai clienti i cui contatori erano collocati in luoghi accessibili.

³⁷ Sul punto *STRAZZARI D.*, C'è un giudice a Strasburgo la Corte europea dei diritti dell'uomo e la tutela contro la discriminazione degli appartenenti all'etnia rom, in *BALDIN S., ZAGO M.*, Il mosaico rom. Specificità culturali e governance multilivello, FrancoAngeli, Milano, 2011, p. 196 ss.

³⁸ Causa C-83/14, CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD contro Komisia za zashtita ot diskriminatsia, 16 luglio 2015, ECLI:EU:C:2015:480.

La società elettrica presenta ricorso dinanzi all'Administrativen sad Sofia-grad (Corte amministrativa di Sofia) contro tale decisione. La Corte amministrativa di Sofia rivolge alla Corte di Giustizia una serie di questioni concernenti l'interpretazione della direttiva 2000/43/CE sull'uguaglianza razziale che attua il principio di parità di trattamento indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, come recepita dalla legislazione bulgara. I quesiti pregiudiziali coinvolgono anche 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("qualsiasi discriminazione fondata, in particolare, sulla razza o l'origine etnica...è vietata"). Tuttavia, la questione sostanziale sollevata dal Tribunale di Sofia amministrativo riguarda il fatto se la prassi della società bulgara costituisca una discriminazione ai fini della Direttiva Razza nonostante la signora Nikolova non sia di etnia rom. La Corte di Giustizia ha ritenuto che, in effetti, la pratica di CHEZ RB di installare contatori elettrici a un'altezza inaccessibile solo in un quartiere densamente abitato dai rom è una discriminazione fondata sull'origine etnica e viola il diritto europeo antidiscriminatorio. Secondo la Corte di Giustizia la pratica in questione è "offensiva e stigmatizzante" per la comunità rom che vive in Gizdova e per le persone che, come la signora Nikolova, "pur non appartenendo all'etnia rom, subiscono insieme alle prime un trattamento meno favorevole o uno svantaggio particolare a causa di una misura discriminatoria". Comunque, spetterà al giudice nazionale valutare se la prassi in questione è posta in essere solo nei quartieri abitati prevalentemente da rom, sia "coatta e generalizzata" e tenendo conto in particolare del carattere offensivo e stigmatizzante della prassi se si è in presenza di una discriminazione diretta o indiretta in ordine al carattere neutro o meno della prassi.

La causa C-83/14, CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD contro Komisia za zashtita ot diskriminatsia, è il primo caso di discriminazione specifica nei confronti dei rom sottoposto alla Corte di giustizia. C'era già stata una controversia simile³⁹, sempre sull'applicazione della direttiva sull'uguaglianza razziale ai rom, che parimenti riguardava l'installazione dei contatori su pali a distanza inaccessibile solo nei distretti abitati prevalentemente dai rom. Tuttavia, il ricorso era stato dichiarato irricevibile dai giudici europei, in quanto la Commissione per la difesa contro la discriminazione, l'organismo bulgaro per la promozione della parità di trattamento, che ha rinviato il caso alla Corte, non è stato considerato un organo giurisdizionale ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

Come più volte ribadito molti rom nell'Unione europea sono discriminati sistematicamente in settori quali l'occupazione, l'istruzione, l'assistenza sanitaria, l'alloggio, l'accesso a beni e servizi, nonostante le norme anti-discriminazione europea e il fatto che tutti gli Stati membri hanno vietato tutte le forme di discriminazione in conformità con la Direttiva Razza e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

³⁹ Causa C-394/11, Valeri Hariev Belov c. CHEZ Elektro Balgaria AD e altri, 31 gennaio 2013, ECLI:EU:C:2013:48.

Alla luce di queste sistematiche prassi discriminatorie, possiamo considerare il caso CHEZ RB come un'opportunità in grado di apportare un effettivo beneficio ai rom vittime di discriminazioni? Dal nostro punto di vista, anche se la signora Nikolova non è di origine rom e la Corte di Lussemburgo ha avuto modo di pronunciarsi principalmente sul concetto di "discriminazione per associazione" applicato sia alla discriminazione diretta sia a quella indiretta, la sentenza potrebbe risultare particolarmente importante per rafforzare gli sforzi di proteggere le comunità rom contro le discriminazioni sistematiche attuate da attori potenti come fornitori di servizi o Governi. Inoltre, la sentenza ha una rilevanza più ampia, poiché può essere un'opportunità per un eventuale successo contro le pratiche discriminatorie non solo nel campo dell'elettricità, ma anche in altri settori quali l'occupazione, trasporti, istruzione, alloggio, protezione sociale: tutti settori coperti dalla Direttiva Razza e in cui i rom sono i più colpiti.

3. Politiche, programmi e strumenti finanziari europei per combattere le discriminazioni etnico-razziale nei confronti dei rom

Da quanto detto, l'Unione europea dispone di una vasta gamma di strumenti giuridici per contrastare le discriminazioni etnico razziali che affliggono i rom. Consapevole che la legislazione da sola può difficilmente far fronte alle discriminazioni in campo sanitario, alle segregazioni in ambito educativo, ai livelli "inaccettabilmente elevati" di disoccupazione e così via, la Commissione considera necessario ricorrere, principalmente, agli strumenti finanziari per porre rimedio a una tale situazione e per garantire l'applicazione efficace della legislazione antidiscriminatoria poiché "i problemi specifici dei rom derivano solo in casi rari dalla legislazione e più abitualmente da come viene applicata la legislazione pertinente nei casi concreti"⁴⁰. Le direttive gemelle stabilivano già dal 2002 alcune standard minimi in materia di discriminazione. Per superare tale limite, l'Unione europea sulla base dell'articolo 13 del Trattato di Amsterdam (attuale articolo 19 TFUE) decide per integrare le attività, in particolare quelle legislative, per contrastare la discriminazione etnica e razziale, e per facilitare l'integrazione sociale, lavorativa e educativa anche delle comunità rom di adottare il Programma Comunitario di Azione⁴¹ (2000-2006).

⁴⁰ Commissione europea, Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Joint Report on the application of Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin ('Racial Equality Directive') and of Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation ('Employment Equality Directive'), COM (2014) 2 final, 17 gennaio 2014, pagina 12, reperibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/com_2014_2_en.pdf.

⁴¹ Programma Comunitario di Azione per combattere le discriminazioni (2001-2006) istituito con la Decisione 2000/750/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, in *GUCE*, L 303 del 2 dicembre 2000, p. 22 ss.

Esso mira a instaurare principi comuni in materia di lotta contro la discriminazione, a promuovere lo scambio delle buone prassi già esistenti negli Stati membri o la realizzazione di nuove accanto a politiche per la lotta alla discriminazione sulla base dell'origine etnica, della razza. Questa iniziativa europea è stata sostituita dal programma comunitario PROGRESS a decorrere dal 1° gennaio 2007.

Ci preme ribadire che nonostante una laboriosa normativa antidiscriminazione, il livello intollerabile di esclusione e la violazione dei diritti umani nei confronti dei rom aspetti riconosciuti dalle stesse istituzioni europee ha portato l'Unione europea ad avvalersi di diversi strumenti, in particolare economici, per finanziare tutta una serie di progetti ed iniziative incentrati sulla lotta contro la discriminazione dei rom in materia di istruzione, occupazione, alloggio e sanità. E' il caso soprattutto dell'iniziativa EQUAL⁴², nata nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione al fine di combattere contro tutte le forme di discriminazione nel mercato del lavoro e per ridurre le disparità di genere e per promuovere la desegregazione occupazionale. EQUAL è stata finanziata dal Fondo sociale europeo e mirava a sviluppare la cooperazione transnazionale per combattere la discriminazione e le disuguaglianze sul mercato del lavoro, che colpiscono in particolare la comunità rom, attraverso tre binari d'intervento: integrazione tra politiche sociali e politiche del lavoro; collegamento tra sviluppo locale, sviluppo sociale e sviluppo occupazionale; sostenibilità nel tempo delle strategie messe in atto. Più specificamente, l'obiettivo principale di EQUAL era di favorire l'accesso al mercato del lavoro e alla società da parte dei rom combattendo la discriminazione e l'esclusione sociale su base etnico-razziale.

Sempre in questo ambito gli Stati dell'Europa centrale e orientale hanno aderito al già citato "Decennio per l'inclusione dei rom", un'iniziativa regionale, istituita a Sofia da otto capi di stato e di governo in seguito a un rapporto dettagliato sulla situazione dei rom nell'Europa allargata. Si tratta di un patto intergovernativo per il periodo 2005-2015 promosso dall'Unione Europea, la Banca Mondiale e l'OSCE per colmare il gap tra rom e non-rom e per rafforzare il loro status socio-economico e la loro inclusione sociale attraverso una struttura regionale in settori come l'educazione, l'occupazione, la sanità, l'alloggio, e impegna i governi degli Stati membri a tenere "sempre alta l'attenzione su problematiche importanti e trasversali" quali la povertà, la discriminazione e la disparità di genere. Gli Stati firmatari (Bulgaria, Croazia, Macedonia, Montenegro, Repubblica Ceca, Romania, Serbia, Slovacchia e Ungheria) si sono impegnati a elaborare piani d'azione

⁴² Sull'iniziativa europea EQUAL si veda: Comunicazione della Commissione agli Stati membri che stabilisce gli orientamenti dell'iniziativa comunitaria EQUAL relativa alla cooperazione transnazionale per promuovere nuove pratiche di lotta alle discriminazioni e alle disuguaglianze di ogni tipo in relazione al mercato del lavoro, Bruxelles, 14 aprile 2000, C(2000) 853.

nazionali contro povertà, discriminazione e disparità di genere per lo sviluppo e l'inclusione dei rom, "however, it is clear that Roma integration has not been completed despite the fact that it has gained a higher level of attention by a number of key policy makers. The Decade goal to eliminate discrimination against Roma and close the unacceptable gap between Roma and the rest of society is still relevant, as the gap remains, and in some cases appears to be growing"⁴³.

Chiaramente tale programma non ha (anzi non potrebbe) consegnare il tipo di trasformazioni sociali necessarie per sollevare milioni di persone dalla povertà, annullare secoli di esclusione ed eliminare i pregiudizi popolari insieme alla discriminazione strutturale. In tempi più recenti alcuni punti sono ripresi dal documento della Commissione "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020".

A sostegno della parità di trattamento la Commissione finanzia diversi progetti finalizzati a combattere le discriminazioni multiple, inclusa l'origine etnica. In particolare, essa promuove programmi organizzati da diversi partenariati transnazionali per favorire l'integrazione di questo gruppo etnico, fra cui il Programma PROGRESS⁴⁴, uno strumento finanziario, istituito per fornire sostegno finanziario per la realizzazione degli obiettivi dell'Unione europea in materia di occupazione, affari sociali e pari opportunità, come indicati nell'Agenda Sociale e in maniera "pertinente" agli obiettivi della strategia "Europa 2020". Tramite il Programma PROGRESS la Commissione europea invita gli Stati membri a presentare delle proposte per promuovere azioni che contribuiscano allo sviluppo, all'attuazione e al monitoraggio delle politiche e legislazioni negli ambiti dell'integrazione e non-discriminazione dei rom, parità di diritti per i diversamente abili e parità di genere. Nell'ambito del programma PROGRESS è stata finanziata un'attività di sensibilizzazione della popolazione allo scopo di combattere la discriminazione contro i rom (campagna informativa "Per la diversità. Contro la discriminazione").

⁴³RORKE B., Somewhere between Hope and Despair: whatever Happened to Roma Inclusion between 2005 and 2015, in RORKE B., MATACHE M., FRIEDMAN E., A lost decade? Reflections on Roma inclusion 2005-2015, p. 47.

⁴⁴ Programma PROGRESS istituito con la Decisione n. 1672/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006, che istituisce un programma comunitario per l'occupazione e la solidarietà sociale — Progress, in GUUE, L 315 del 15 novembre 2006, p. 1 ss. A partire dal 1 gennaio 2014, il programma Progress è stato incorporato (con il Regolamento (UE) n. 1381/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che istituisce un programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza per il periodo 2014-2020, in GUUE, L 354 del 28 dicembre 2013, p. 62 ss.) in un programma più ampio nominato EaSI, Programma europeo per l'occupazione e l'innovazione sociale, il quale include: Progress (per l'occupazione e la solidarietà sociale), EURES (servizio europeo per l'occupazione) e gli strumenti di microcredito.

La Commissione ha incaricato il Centro europeo per i diritti dei rom in cooperazione con il Fondo per l'istruzione dei rom di elaborare uno studio delle politiche, dei programmi e dei progetti a favore dei rom in diciotto Stati membri. I risultati sono stati riportati nella relazione "Improving the tools for the social inclusion and non-discrimination of Roma in the EU"⁴⁵, pubblicata nel dicembre 2010 e ulteriormente usati anche per l'elaborazione della comunicazione "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020".

A decorrere dal 2014 due dei settori del programma Progress, Anti-discriminazione e l'Uguaglianza di genere, insieme ai programmi Daphne III⁴⁶ e Diritti fondamentali e cittadinanza, sono stati sostituiti, col Regolamento (UE) n. 1381/2013⁴⁷ del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, dal programma "Diritti, uguaglianza e cittadinanza" per il periodo 2014-2020. Il nuovo programma promuove e finanzia progetti riguardanti i diritti derivanti dalla cittadinanza europea, i principi di non discriminazione e di parità fra donne e uomini e inoltre continuerà a fornire finanziamenti per l'inclusione dei rom negli Stati membri. Un progetto sviluppato nell'ambito del programma dell'Unione europea "Diritti fondamentali e cittadinanza" è NETKARD, menzionato come buon esempio⁴⁸ di lotta contro le discriminazioni dalla Commissione europea nelle sue valutazioni concernenti le Strategie nazionali di inclusione dei rom, condotto, nell'intervallo 2013-2014, in Italia, Portogallo, Spagna, Romania, con lo scopo di prevenire la discriminazione nei confronti dei rom e di migliorare l'assistenza alle vittime, tramite la cooperazione tra gli attori principali e lo scambio di competenze metodologiche.

4. I rom e la non-discriminazione per motivi etnico-razziali: risultati concreti

Sul piano qualitativo i risultati raggiunti in materia di lotta alla discriminazione sono suscettibili di valutazioni contraddittorie. I rom continuano a essere oggetto di pratiche discriminatorie⁴⁹ sistematiche e spesso ostacolati

⁴⁵ Improving the tools for the social inclusion and non-discrimination of Roma in the EU: report European Commission, Luxembourg: Publications office of the European Union, June 2010.

⁴⁶ Programma DAPHNE III, istituito con Decisione n. 779/2007/CE del Consiglio per prevenire combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio, in *GUUE*, L 173 del 3 luglio 2007, p. 19 ss.

⁴⁷ Regolamento (UE) n. 1381/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che istituisce il programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza per il periodo 2014-2020, in *GUUE*, L 354 del 28 dicembre 2013, p. 62 ss.

⁴⁸ Si veda la Relazione sull'attuazione del "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom", 17 giugno 2015, COM(2015) 299 definitivo, p. 13.

⁴⁹ Sulle varie forme di discriminazione razziale se veda *GREENBERG J.*, Report on Roma Education Today, in *Columbia Law Review*, 2010, p. 932 ss.

nella fruizione dei diritti politici, economici, sociali e culturali previsti dal diritto europeo o dalle legislazioni nazionali. L'ormai articolato diritto anti discriminatorio dell'Unione europea non è in grado, da solo, di salvaguardare effettivamente i rom. Il divario crescente tra gli strumenti giuridici, i programmi messi in atto dall'Unione europea e i risultati concreti è confermato dalle istituzioni internazionali ed europee. Anche l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali⁵⁰ converge verso la stessa conclusione. Ad esempio, nell'indagine EU-MIDIS del 2009, mostra che la metà dei rom intervistati ha subito forme di discriminazione almeno una volta negli ultimi 12 mesi e che la maggior parte non ha avuto il coraggio di denunciare alla polizia di essere vittima di una discriminazione o di essere stati vittima di un crimine⁵¹.

Il fenomeno è efficacemente descritto da Morten Kjaerum, direttore dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, che osserva:

“Le discriminazioni e l'antiziganismo persistono. Molti rom continuano a essere oggetto di discriminazione ed esclusione sociale in tutta l'Unione europea. Questo è un elemento cruciale per liberare il potenziale futuro e fornire ai giovani rom competenze tali da spezzare il circolo vizioso della discriminazione, dell'esclusione e della povertà”

L'ex. Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa, Alvaro Gil-Robles, scrive nel “Rapporto finale sulla situazione dei diritti umani dei rom, sinti e viaggianti in Europa” del febbraio 2006:

“Nel corso della storia rappresentazioni di “fastidio” si sono tradotte in manifestazioni di discriminazione e esclusione in tutta l'Europa. La vita degli zingari è stata caratterizzata dall'isolamento al massimo fonte di curiosità, e ben peggio vittime di rigetto, violenza e persecuzione. L'apice atroce della persecuzione è stato raggiunto con lo sterminio di circa mezzo milione o più durante l'Olocausto. Nella maggioranza dei paesi che ho visitato, le popolazioni zingare si scontrano con ostacoli notevoli per esercitare i loro diritti fondamentali, soprattutto per ciò che concerne l'accesso alla sanità, all'alloggio, all'educazione e all'occupazione;

⁵⁰ L'Agenzia dei diritti fondamentali dell'Unione europea che sostituisce, dal 2007, l'Osservatorio europeo dei fenomeni razzisti e xenofobi è stata istituita con il Regolamento (CE) n. 168/2007 del Consiglio, del 15 febbraio 2007, in *GUUE*, L 53 del 22 febbraio 2007, p. 1 ss., con l'obiettivo di fornire alle istituzioni e agli organi comunitari, agli Stati membri assistenza e consulenza sui diritti fondamentali nell'attuazione del diritto comunitario.

⁵¹ Si veda la Relazione EU-MIDIS-Indagine dell'UE sulle minoranze e la discriminazione, relazione “Dati in breve”: i Rom, reperibile all'indirizzo, http://fra.europa.eu/frawebsite/eu-midis/eumidis_roma_en.htm. Si veda anche la Relazione annuale (3 maggio 2013) dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, EU-MIDIS. European Union Minorities and Discrimination Survey. Data in focus report 1: the Roma, reperibile all'indirizzo: <http://fra.europa.eu>.

inoltre spesso essi sono colpiti molto più degli altri dalla povertà. La discriminazione e il razzismo, che possono sfociare in atti di violenza, restano un grave problema in tutto il continente e costituiscono un ostacolo maggiore al pieno godimento dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali”.

Davanti a questo quadro poco incoraggiante è legittimo chiedersi perché nonostante gli strumenti giuridici europei destinati alla non discriminazione, nonostante gli strumenti finanziari allocati per diversi programmi, iniziative sul campo i rom, continuano a essere uno dei gruppi più esposti alle discriminazioni?

Proviamo possibili risposte

Nonostante lo sviluppo di un ampio quadro giuridico, in pratica, le azioni dell'Unione europea oltre a fissare standard minimi in materia e promuovere delle azioni positive che gli Stati membri sono chiamati a intraprendere si sono tradotte in una serie di raccomandazioni, risoluzioni, programmi e finanziamenti per combattere la discriminazione dei rom o per esercitare pressione sui destinatari degli stessi. Si pensi, ad esempio, alla possibilità che l'Unione inizi una procedura di infrazione contro gli Stati che non abbiano correttamente trasposto le direttive analizzate in precedenza. In verità, nel nostro caso, la Commissione europea si è mostrata restia nell'avviare procedimenti d'infrazione contro gli Stati che hanno violato i diritti dei rom. Per la prima volta, dopo quasi quattordici anni dall'adozione della Direttiva 2000/43/CE, la Commissione europea ha avviato il 25 settembre 2014 una procedura d'infrazione contro la Repubblica ceca a causa delle ripetute politiche di segregazione scolastica ai danni dei bambini rom. Più di recente (aprile 2015) ne ha avviato un'altra anche contro la Slovacchia.

È vero che le due direttive prevedono un'ampia protezione⁵² contro la discriminazione sulla base della razza o dell'origine etnica in una serie di ambiti, tra cui l'occupazione, la protezione sociale, l'istruzione ma come rammenta la stessa Commissione non sempre sono stati predisposti meccanismi adeguati per consentire alle vittime di far valere i propri diritti⁵³.

⁵² Protezione giuridica europea rafforzata dalla recente sentenza Küçükdeveci in cui i giudici di Lussemburgo hanno previsto che la normativa europea antidiscriminazione in materia di occupazione e condizioni di lavoro “deve essere interpretata nel senso che il giudice nazionale deve disapplicare, se necessario, qualunque disposizione ad essa contraria contenuta nella normativa nazionale” (sentenza del 19 gennaio, C-555/07, Küçükdeveci, in Racc. 2010 I-00365).

⁵³ Come ha precisato la Commissione europea nel “Joint Report on the application of Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin (‘Racial Equality Directive’) and of Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation (‘Employment Equality Directive’), del 17 gennaio 2014, COM(2014) 2 definitivo.

In più, dato la loro situazione economico-sociale, i rom possono incontrare difficoltà, tali da precludere l'accesso alla giustizia e di non poter fare valere in giudizio le violazioni dei loro diritti. Ad ogni modo, in ossequio all'articolo 7 della Direttiva Razza, è prevista la possibilità per le associazioni impegnate nella salvaguardia dei diritti umani di avviare procedimenti giudiziari per conto o a sostegno dei rom. Tuttavia, il primo caso di discriminazione specifica nei confronti dei rom sottoposto alla Corte di giustizia di Lussemburgo, è stato dichiarato "non ammissibile" (alludiamo alla menzionata causa C-394/11, Valeri Hariev Belov contro CHEZ Elektro Bulgaria AD e altri, del 31 gennaio 2013), in quanto l'organismo bulgaro per la promozione della parità di trattamento non è considerato un organo giurisdizionale ai sensi del Trattato, nonostante un'iniziale apertura con la citata sentenza Feryn. In quel caso, i giudici di Lussemburgo permisero a una ONG di agire in giudizio in assenza di un ricorso individuale del soggetto leso della controversia.

Al fine di promuovere misure volte a garantire il pieno accesso all'istruzione, all'occupazione, all'assistenza sanitaria, all'alloggio, alla piena ed effettiva uguaglianza la responsabilità primaria ricade sulle autorità nazionali. Purtroppo, essa non è sempre accompagnata da una forte volontà politica. Gli Stati membri possono avvalersi delle direttive citate per attuare il principio della parità di trattamento tra i cittadini indipendentemente dalla loro origine razziale o etnica. Ciononostante, è anche necessario che i diritti sanciti dalla legislazione dell'Unione europea siano adeguatamente attuati a livello nazionale. Gli Stati membri possono anche predisporre vari programmi politici e strumenti rilevanti relativi alla non discriminazione, alla parità di trattamento e all'integrazione sociale ma non sempre le autorità nazionali riescono a garantire una protezione efficace alle vittime di discriminazione, sia a causa dell'insufficiente conoscenza che ha il pubblico dei propri diritti, sia a causa dello scarso livello di comunicazione degli episodi discriminatori.

Un altro aspetto discutibile riguarda i finanziamenti erogati dalla Commissione per diversi programmi a favore dei rom che a volte sono utilizzati per scopi non direttamente connessi alla loro integrazione ovvero, sortiscono l'effetto opposto, alimentando addirittura un sentimento anti-rom. Va però sottolineato che rimane in sospeso anche la questione del controllo da parte delle istituzioni europee del corretto svolgimento e dei risultati raggiunti dai programmi e dai progetti finanziati.

Poiché il divieto di discriminazione non basta da solo a contrastare l'esclusione sociale dei rom e per porre fine alla loro condizione di vulnerabilità e di povertà nonché per consentir loro di fruire ed esercitare pienamente i diritti fondamentali come il diritto all'istruzione, il diritto a un alloggio adeguato, il diritto al lavoro, il diritto alla salute e all'assistenza sanitaria il legislatore europeo ha avviato un terzo binario d'intervento mirato all'inclusione sociale dei rom.

CAPITOLO IV: LE POLITICHE EUROPEE PER L'INCLUSIONE SOCIALE DEI ROM

1. Premessa

2. Il “Quadro dell’UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom”: una nuova opportunità?

3. Le politiche europee in materia di istruzione

3.1. Segue: base giuridiche e programmi europei

3.2. Il “Quadro dell’UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom” e l’accesso all’istruzione

4. Le politiche europee in materia di occupazione

4.1. Segue: basi giuridiche e programmi europei

4.2. Il “Quadro dell’UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom” e l’accesso all’occupazione

5. L’odierna situazione delle condizioni abitative dei rom nell’Unione europea

5.1. Il diritto all’alloggio nei documenti internazionali

5.1.1. La Convenzione europea dei diritti dell’uomo e il diritto all’alloggio

5.1.2. Il diritto all’alloggio nella Carta sociale europea riveduta

5.2. Le politiche europee in materia di alloggio

6. Le politiche europee in materia di sanità e assistenza sanitaria

CAPITOLO IV: LE POLITICHE EUROPEE PER L'INCLUSIONE SOCIALE DEI ROM

1.Premessa

Come più volte ribadito nei precedenti capitoli, i rom (*rectius*, la maggior parte dei rom) continuano a vivere in condizioni di estrema povertà ed esclusione sociale¹. Essa è spesso legata al basso livello d'istruzione, alle difficoltà d'integrazione nel mercato del lavoro, ai problemi di alloggio inadeguato e alla carenza di accesso all'assistenza sanitaria. Si tratta di tematiche strettamente correlate, come sottolinea la stessa Commissione europea². Allo stesso tempo, l'abbandono scolastico precoce, l'impossibilità di trovare un lavoro e il conseguente basso tasso di occupazione, la segregazione nel settore degli alloggi, la scarsa salute sono tutte tematiche spinose per i possibili risvolti politici e sociali in tutti gli Stati membri, anche se la modalità di affrontarle varia sensibilmente da un paese all'altro.

Per spezzare il circolo di esclusione multidimensionale che affligge i rom, da un iniziale approccio focalizzato sul riconoscimento dei rom in quanto minoranza, la tutela e lotta contro le discriminazioni etnico-razziali³ nei loro confronti, oggi, la sfida maggiore per l'Unione europea e i suoi Stati membri è rappresentata dall'inclusione sociale⁴ dei rom, intesa come opportunità e risorsa necessaria per facilitare la partecipazione delle persone emarginate alla vita economica, sociale e culturale della società. A livello europeo, il concetto ampio e relativamente nuovo di 'inclusione sociale' è definito come un processo "which ensures that those at risk of poverty and social exclusion gain the opportunities and resources necessary to participate fully in economic, social and cultural life and to enjoy a standard of living and well-being that is considered normal in the society in which they live. It ensures

¹ A tale riguardo, ricordiamo che l'Anno europeo 2010 (istituito con la decisione n. 1098/2008/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2008, riguardante l'anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale (2010), in *GUUE*, L 298 del 7 novembre 2008, p. 20 ss.) è stato dedicato alla lotta alla povertà e all'esclusione sociale al fine di riaffermare e rafforzare l'iniziale impegno politico dell'Unione a "imprimere una svolta decisiva alla lotta contro la povertà", formulato all'avvio della strategia di Lisbona.

² Si veda: *What Works for Roma inclusion in the EU: Policies and Model Approaches*, Lussemburgo, Commissione Europea, 2012.

³ Sul punto: direttiva 2000/43/CE sull'uguaglianza razziale che vieta la discriminazione anche nei confronti dei rom sul luogo di lavoro e in altri aspetti della vita, qu ali l'istruzione, la salute e l'accesso a beni e servizi (in *GUCE*, L 180, del 10 giugno 2000, p. 22 ss.).

⁴ Preferiamo utilizzare il termine di inclusione sociale invece di integrazione socio-economica, quando facciamo riferimento alle tematiche rilevanti per l'agenda sociale europea, ad esempio, povertà, disoccupazione, precarietà del lavoro, diritto alla casa, condizioni abitative, diritto alla casa, accesso ai servizi sanitari e condizioni di salute.

that they have greater participation in decision making which affects their lives and access to their fundamental rights”⁵.

La lotta alla povertà e all'esclusione sociale dei rom si ricollega anche all'impegno profuso dal Trattato di Lisbona e incluso nella Strategia “Europa 2020”. Essa fissa un ambizioso obiettivo da raggiungere entro il 2020, ossia far diventare l'Unione europea “l'economia più competitiva del mondo, puntando sull'innovazione e sulla ricerca sull'investimento nelle risorse umane e nelle politiche anti-esclusione e sul principio che lo sviluppo economico si deve realizzare senza lo spreco delle risorse naturali; in questa ottica l'integrazione economica dei Rom contribuirà anche ad aumentare la coesione sociale e il rispetto dei diritti fondamentali a eliminare le discriminazioni e produrrà benefici economici, sia per le popolazioni Rom, sia per le comunità di cui fanno parte”⁶.

Le politiche europee di cui ci occupiamo nel presente capitolo sono la risposta alle sfide legate alla bassa scolarità, alla mancanza di capacità professionali per un inserimento nel mercato del lavoro, alla segregazione abitativa e al mancato accesso all'assistenza sanitaria con cui si confrontano i membri delle comunità rom ovunque in Europa. Per garantire loro il diritto a essere trattati alla pari di qualsiasi altro cittadino europeo, per assicurare un accesso pieno e non discriminatorio all'istruzione e alla formazione professionale, al mercato del lavoro, all'alloggio e ai servizi sanitari l'Unione europea con il “Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom” identifica quattro “nodi da sciogliere”, che corrispondano ai settori chiave dell'istruzione, dell'occupazione, dell'alloggio e della sanità. In più, tale situazione di vulnerabilità e discriminazione dei rom è stata intesa dagli Stati membri come una responsabilità comune a cui far fronte.

Migliorare la situazione dei rom⁷ rimane un imperativo sociale ed economico per l'Unione europea e i suoi Stati membri e una responsabilità comune⁸. Però, occorre menzionare che i settori in cui si vuole migliorare la loro inclusione sociale sono, innanzitutto, di competenza nazionale e l'Unione europea possiede

⁵ Joint report by the Commission and the Council on social inclusion, 2004, p. 8.

⁶ Strategia di Lisbona adottata in occasione del Consiglio Europeo di Lisbona del marzo 2000, COM(2010) 2020 definitivo.

⁷ Si veda in tal senso: Risoluzione del Parlamento europeo, del 31 gennaio 2008, su una strategia europea per i rom (P6_TA(2008)0035), Risoluzione del Parlamento europeo, del 11 marzo 2009, sulla situazione sociale dei rom e su un loro miglior accesso al mercato del lavoro nell'Unione europea (P6_TA(2009)0117), Risoluzione del Parlamento europeo, del 9 marzo 2011, sulla strategia dell'UE per l'inclusione dei rom (P7_TA(2011)0092), Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, “Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 202”, COM(2011) 173 definitivo.

⁸ Come previsto dal “Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020”, COM (2011) 173 definitivo.

solo competenze di sostegno e coordinamento. Comunque, l'Unione europea⁹ continua a rivestire un ruolo importante nel coordinamento delle azioni degli Stati membri sostenendo numerose iniziative, programmi, vari progetti o appoggia l'inclusione dei rom tramite contributi finanziari, tra cui i più importanti sono il Fondo sociale europeo e il Fondo europeo di sviluppo regionale.

Ci proponiamo dunque di esaminare il ruolo del "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom", il più recente atto emanato dalla Commissione che formula obiettivi comuni per colmare il divario tra i rom e il resto della popolazione. Esso prevede anche lo sviluppo di politiche europee in materie di istruzione, occupazione, alloggio, sanità, destinate a potenziare l'inclusione sociale dei rom negli Stati membri.

2. Il "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom": una nuova opportunità?

Quale punto di partenza e filo conduttore abbiamo individuato il "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020"¹⁰, istituito il 5 aprile 2011 da una comunicazione della Commissione. L'atto invita gli Stati membri a elaborare le loro strategie nazionali per migliorare l'inclusione sociale dei rom in quattro settori chiave, instaurando per la prima volta un "solido processo" di coordinamento dell'azione europea a favore dell'integrazione dei rom.

In merito alla Strategia d'integrazione dei rom, Viviane Reding, ex Vicepresidente e Commissaria per la Giustizia, afferma:

"Oggi, grazie a un'azione concertata, assistiamo a un cambiamento. Il 'Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom' è un traguardo epocale che comprova l'impegno al più alto livello dei governi nazionali nell'opera di miglioramento dell'integrazione dei rom. Naturalmente, non possiamo cancellare secoli di esclusione e di discriminazione in un giorno, ma rendere l'integrazione

⁹ Sul ruolo dell'Unione europea in materia di inclusione sociale dei rom, in dottrina, si veda: *DE SCHUTTER O., VERSTICHEL A.*, Integrating the Roma into European Society: Time for a New Initiative, in *European Yearbook of Minority Issues*, 2004/2005, p. 411 ss.; *IDEM*, The Role of the Union in Integrating the Roma: Present and Possible Future, *European Diversity and Autonomy papers*, 2010, reperibile all'indirizzo: <http://www.eurac.edu/edap>.

¹⁰ Comunicazione della Commissione "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020", 5 aprile 2011, COM(2011) 173 definitivo. Secondo la Comunicazione "si tratta di un mezzo per completare e potenziare la legislazione e le politiche dell'UE in materia di uguaglianza, affrontando a livello nazionale, regionale e locale, ma anche tramite il dialogo con i rom e il coinvolgimento di questi ultimi, le loro esigenze specifiche" (pagina 3). Un forte sostegno a tal Quadro è espresso nel parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema "Rafforzamento dell'autonomia sociale e integrazione dei cittadini Rom in Europa", CESE 998/2011 del 16 giugno 2011 e nel parere del Comitato delle regioni "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020", CdR 247/2011 del 14 dicembre 2011.

dei rom un punto fermo dell'agenda politica europea porta i suoi frutti". Con la presente comunicazione, la Commissione avvia un processo "irreversibile" di coordinamento dell'azione europea e nazionale a favore dell'inclusione sociale dei rom, sollecitando gli Stati membri a presentare una Strategia nazionale di inclusione delle comunità rom, tenendo conto della consistenza della popolazione rom che risiede sul loro territorio e li esorta a intervenire con delle "misure concrete" al fine di ridurre le disuguaglianze sociali entro il 2020. Più nello specifico e per quel che riguarda i quattro settori di cui sopra per l'istruzione l'obiettivo fissato dell'Unione europea è fare in modo che tutti i bambini rom completino almeno il ciclo della scuola primaria, per l'occupazione lo scopo è invece colmare il divario occupazionale tra i rom e il resto della popolazione, garantendo un accesso pieno e non discriminatorio al mercato del lavoro, alla formazione professionale e alle professioni autonome. In materia di assistenza sanitaria, l'Unione si sforza di garantire ai rom, specialmente ai bambini e alle donne, parità di accesso all'assistenza sanitaria di qualità, alle cure preventive e ai servizi sociali, con l'obiettivo primario di ridurre la mortalità infantile all'interno di queste comunità. Infine, l'ultimo obiettivo da raggiungere concerne gli alloggi ed i servizi pubblici essenziali, in particolare, l'eliminazione delle disparità di accesso alle abitazioni sociali e a servizi come l'acqua, l'elettricità e il gas. Entro la fine del 2012 gli Stati membri devono presentare le loro Strategie nazionali¹¹ che saranno in seguito valutate dalla stessa Commissione per poi essere riferite da quest'ultima al Consiglio e Parlamento europeo.

In effetti, ogni anno la Commissione sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri, dalle organizzazioni internazionali e della società civile, pubblica un rapporto sull'attuazione delle Strategie nazionali, sui progressi compiuti, sui mezzi di finanziamenti usati e formula raccomandazioni agli Stati membri, per assicurare un'integrazione effettiva e durabile dei rom. Inoltre il documento prevede la nomina di 'Punti di contatto nazionale per l'integrazione dei rom' con il compito di coordinare e monitorare in modo efficace lo sviluppo e l'attuazione delle strategie nazionali.

Per raggiungere gli obiettivi previsti dal "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020", la Commissione invita gli Stati membri a stanziare finanziamenti sufficienti. Essi rimangono i soli responsabili della loro gestione sebbene sia comunque possibile integrarli con altri fondi internazionali e dell'Unione europea. Per il periodo di programmazione 2014-2020, gli Stati membri sono tenuti a destinare il 20% della dotazione del Fondo sociale europeo all'inclusione sociale, ma anche di stanziare per il perseguimento del medesimo obiettivo fondi nazionali e del terzo settore, un

¹¹ Hanno riposto all'appello ventisette Stati membri, anche se alcune Strategie, in seguito, sono state oggetto di riesame da parte degli Governi nazionali. Malta ha rappresentato l'unica eccezione dichiarando di non avere una comunità rom di "dimensioni significative".

fattore chiave identificato dalla Commissione¹² nella valutazione, del 2014, delle strategie degli Stati membri. Si prevede un approccio integrato per l'utilizzazione delle risorse del Fondo sociale europeo, il principale strumento di finanziamento per gli investimenti a favore dell'inclusione nei settori dell'occupazione, dell'istruzione, la cui efficacia è stata migliorata "accelerando il monitoraggio e la valutazione dei progetti sui rom e diffondendo in tutta l'Europa le misure che si sono rivelate particolarmente più efficaci". Tramite tale Fondo si sostiene il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei rom investendo in modo particolare nell'istruzione e nella formazione per favorire l'inserimento professionale dei disoccupati e delle categorie sociali meno favorite, finanziando in particolare la azioni di formazione. Allo stesso modo si prevede un approccio integrato per l'utilizzazione delle risorse del Fondo europeo di sviluppo regionale che sostiene, invece, il cambiamento economico, il miglioramento della competitività e la cooperazione territoriale in tutta l'Unione europea e finanzia la realizzazione d'infrastrutture e investimenti produttivi generatori di occupazione a favore delle imprese.

Per potenziare il "Quadro dell'UE per le strategie nazionali per l'inclusione dei Rom", fornire agli Stati membri orientamenti volti a rendere più efficaci le misure per l'integrazione dei rom e per favorire l'attuazione delle Strategie nazionali di integrazione, il 9 dicembre 2013 è stato adottato all'unanimità dai 28 Stati membri il primo strumento giuridico dell'Unione europea per accrescere l'inclusione sociale dei rom: la Raccomandazione del Consiglio europeo sulle misure efficaci per l'integrazione dei rom negli Stati membri¹³. Tale atto contiene orientamenti specifici per aiutare gli Stati membri a prendere misure mirate nella lotta contro l'esclusione sociale dei rom, azioni d'intervento orizzontali in materia di antidiscriminazione, operazioni strutturali di diverso tipo, quali l'azione per l'elaborazione di piani locali ed il coinvolgimento delle autorità pubbliche locali, le misure di monitoraggio e valutazione, la creazione di organismi per la promozione della parità di trattamento, i punti di contatto nazionali per l'integrazione dei rom, la cooperazione transnazionale, rendiconti e follow-up. A quattro anni di distanza dall'adozione delle Strategie nazionali, come esposto dalla Commissione europea nelle sue valutazioni¹⁴

¹² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Report on the implementation of the EU Framework for National Roma Integration, del 2 aprile 2014, COM(2014) 209 definitivo. In dottrina si rinvia a GUY W., KOVATS M, EU-funded Roma Programmes: Lessons from Hungary, Slovakia and Czech Republic, Minority Rights Group, reperibile all'indirizzo: <http://www.minorityrights.org>.

¹³ Raccomandazione del Consiglio europeo "Misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri", in GUUE, C 378 del 14 dicembre 2013, p. 1 ss.

¹⁴ Strategie nazionali di integrazione dei rom: un primo passo nell'attuazione del Quadro dell'UE, COM(2012) 226 definitivo; Progressi nell'attuazione delle strategie nazionali di integrazione dei rom, COM(2013) 454 definitivo; the Communication Report on the Implementation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies, COM(2014) 209 final.

di tutte le Strategie nazionali di integrazione dei rom, sussiste, in particolare, una carenza generalizzata per quanto riguarda il mandato e le risorse adeguate per 'Punti di contatto nazionale per l'integrazione dei rom'. Si riscontra inoltre l'inadeguatezza delle risorse finanziarie stanziata rispetto agli impegni politici assunti. Con riguardo alle risorse finanziarie stanziata è importante evidenziare, che secondo autorevole dottrina¹⁵, le stesse istituzioni europee non hanno mai realmente valutato il ruolo che il finanziamento europeo ha avuto sulle comunità rom. Di conseguenza, l'inesistenza di un solido quadro nazionale di monitoraggio e valutazione in grado di fornire su "base sistematica e coerente dati relativi all'impatto delle misure di integrazione dei rom"¹⁶. Ha reso particolarmente complesso valutare l'impatto reale sui destinatari. In più, le Strategie nazionali non prestano sufficiente attenzione alle misure di sensibilizzazione e di lotta alla discriminazione, alla segregazione e all'antiziganismo, in modo da garantire un accesso effettivamente paritario dei rom all'istruzione, all'occupazione, all'assistenza sanitaria e agli alloggi.

Il "Quadro dell'Unione per le strategie nazionali di inclusione dei Rom", dal nostro punto di vista ha un rilevante connotato politico, più che giuridico, dal momento che ogni Stato membro resta libero di non adottare alcun provvedimento, lasciando ampio spazio a prassi non regolate da norme vincolanti. Ci preme sottolineare che lo strumento in commento presenta alcuni limiti rilevanti: non si specificano le misure concrete che gli Stati membri devono attuare per l'integrazione effettiva dei rom ovvero quelle concrete per affrontare la discriminazione dei rom¹⁷, ma, soprattutto, non si prevede nessun meccanismo di controllo completo e vincolante per valutare l'attuazione delle politiche degli Stati membri per l'inclusione sociale dei rom.

3. Le politiche europee in materia di istruzione

È risaputo che il livello di scolarizzazione dei bambini rom sia molto più basso rispetto al resto della popolazione. A ostacolare l'accesso all'istruzione concorrono diversi fattori, *inter alia*, il basso reddito familiare, il retaggio culturale¹⁸, l'assenza di mezzi di trasporto fino a scuola.

¹⁵ HERVEY T., Making the Most of EU Funds. A Compendium of good Practice of EU Funded Projects for Roma. Study commissioned by the Open Society Institute, New York, 2008.

¹⁶ In tal senso la Relazione sull'attuazione del "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom", Bruxelles, 17 giugno 2015, COM(2015) 299 final.

¹⁷ Si veda: <http://euobserver.com/opinion/117366>.

¹⁸ Nelle sue valutazioni sul tema della discriminazione dei rom all'accesso all'istruzione, l'ex Commissario sui diritti umani, Gil Robles, afferma "while poverty and, in certain communities, traditions create additional impediments to access to education, discriminatory practices and prejudices are a profound case of inequality in access to education".

Oltre a questo problema, i rom si confrontano con un alto livello di abbandono in tutti i cicli scolastici¹⁹ e in alcuni ordinamenti nazionali sono inseriti in classi separate, insieme a bambini con problemi mentali o con difficoltà di apprendimento. Tale forma di segregazione scolastica²⁰ è stata segnalata, ad esempio, in Repubblica Ceca²¹, in Germania (dove un'elevata percentuale degli alunni rom è inserita in scuole speciali), in Grecia²², in Francia e in Danimarca che hanno addirittura predisposto "classi zingare", rimane ancora un grave sfida da affrontare²³.

Per ciò che concerne la situazione scolastica dei rom, nel "Quadro dell'Unione europea" si legge: "la popolazione rom ha livelli d'istruzione molto più bassi del resto della popolazione, anche se la situazione varia da uno Stato membro all'altro. Le indagini indicano che in alcuni Stati membri soltanto un numero limitato di bambini rom completa l'istruzione primaria. È ben noto che i bambini che rimangono esclusi dall'istruzione, entrano in ritardo nel sistema scolastico o lo abbandonano troppo presto, sperimenteranno in seguito gravi difficoltà, dall'analfabetismo ai problemi di linguaggio al senso di esclusione e inadeguatezza. Di conseguenza, avranno maggiori difficoltà nell'accedere all'istruzione superiore e all'università o a ottenere un buon posto di lavoro"²⁴.

Nel paragrafo successivo ci proponiamo di esaminare le soluzioni identificate dall'Unione europea e dagli Stati membri per quel che riguarda l'accesso all'istruzione e alle opportunità formative per i rom. Il settore è tanto più cruciale se

¹⁹ Da uno studio comparato, condotto in sette Stati membri dell'Unione europea, risulta che soltanto il 43,6% dei rom, almeno fra quelli intervistati, non ha completato il ciclo d'istruzione primaria, mentre il 23,7% ha completato gli studi secondari e invece pochissimi sono laureati (Open Society Institute, International Comparative Data Set on Roma Education, 2008).

²⁰ Sull'argomento si veda: Roma and Travellers in Public Education. An Overview of the Situation in the EU Member States, pubblicato dall'Osservatorio europeo dei fenomeni razzisti e xenofobi, maggio 2006, <http://eumc.eu.int>.

²¹ Nella citata sentenza D.H. e altri c. Repubblica Ceca (ricorso n. 57325/00), la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato la Repubblica ceca per pratiche segregative nei confronti di bambini rom. Nonostante la condanna le pratiche discriminatorie continuano, così come dimostra la procedura d'infrazione avviata dalla Commissione nel 2014.

²² Anche la Grecia è stata condannata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per la segregazione scolastica degli alunni rom nella causa Sampanis e altri c. Grecia (ricorso n. 32526/05).

²³ Sull'argomento si rinvia a: "Roma survey - Data in focus: Education: the situation of Roma in 11 EU Member States", Agenzia per i diritti fondamentali, Banca Mondiale, Programma di sviluppo delle Nazioni Unite, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.

²⁴ "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020", Bruxelles, 5 aprile 2011, COM(2011) 173 definitivo, p. 3.

si considera che si tratta di una popolazione molto più giovane rispetto alla media europea²⁵ ed è in gioco uno dei presupposti indispensabili alla loro partecipazione alla vita politica, sociale ed economica nei loro rispettivi Stati in posizione partitaria con il resto della popolazione.

3.1.Segue: base giuridiche e programmi europei

Innanzitutto, è opportuno far riferimento alle basi giuridiche dell'intervento europeo in materia di istruzione. Con il trattato di Lisbona si prevede in tale materia una mera competenza di sostegno, coordinamento o completamento delle politiche nazionali. L'articolo 165 TFUE statuisce: "l'Unione contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione, nonché delle loro diversità culturali e linguistiche". Conformemente al principio di sussidiarietà (articolo 5 TFUE), ogni Stato membro ha piena responsabilità dei contenuti e dell'organizzazione del suo sistema di istruzione e formazione professionale. L'Unione europea può intervenire soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri né a livello centrale né a livello regionale e locale.

In assenza di una base giuridica 'hard law', l'Unione europea si impegna a migliorare la situazione dell'accesso all'istruzione dei rom, in particolare attraverso strumenti finanziari destinati a sostenere progetti per istruzione, formazione e ricerca o programmi che mirano all'inclusione dei rom attraverso attività educative sociali, cooperazione transfrontaliera e scambio di buone pratiche.

Tra questi programmi destinati a incoraggiare e sostenere la collaborazione tra gli Stati membri in materia d'istruzione, un ruolo particolare rivestono i progetti del programma Grundtvig²⁶. Esso è destinato all'istruzione degli adulti delle categorie svantaggiate e sostiene progetti volti a soddisfare le esigenze educative

²⁵ "Il 35,7% dei rom sono di età inferiore a 15 anni, a fronte di una media del 15,7% per la popolazione complessiva dell'Unione europea. L'età media è di 25 anni, mentre quella della popolazione europea è di 40 anni. Di conseguenza è cruciale investire nell'istruzione dei rom", si sottolinea nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020", COM(2011) 173 definitivo.

²⁶ Il programma Grundtvig, avviato nel 2000, ha come obiettivo "di incentivare la mobilità in ambito europeo di soggetti coinvolti nell'educazione degli adulti e la cooperazione fra istituzioni e organizzazioni che si muovono nello stesso campo con l'obiettivo, di proporre approcci pedagogici, pratiche e contenuti innovativi che permettano il miglioramento delle conoscenze e delle competenze degli adulti, oltre all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita".

anche dei rom, al fine di migliorare le loro possibilità di accedere all'istruzione o ad un percorso formativo. A sua volta, il programma Grundtvig è suddiviso in diversi sotto-progetti come il FINALLY, il cui obiettivo è di accrescere l'alfabetizzazione tra i rom e di aumentare la loro "comprensione dei diversi servizi per i consumatori".

Si segnala anche il progetto "Promoting digital literacy of Roma people toward their active citizenship", parte del Lifelong Learning Program, promosso dalla Direzione Generale Education and Training della Commissione, per incentivare l'utilizzo delle tecnologie informatiche al fine di favorire la partecipazione attiva dei Rom. Infine, menzioniamo il programma della Direzione Generale Istruzione e Cultura della, "Gioventù in azione"²⁷ (2007-2013), che promuove l'educazione non formale, i progetti europei di mobilità giovanile internazionale di gruppo e individuale attraverso gli scambi e le attività di volontariato all'estero, l'apprendimento.

Invece, grazie al programma europeo Comenius²⁸ (programma che sostiene la cooperazione nell'istruzione prescolastica fino al termine degli studi secondari superiori) è stato concretizzato il progetto Sedrin, destinato a formare mamme rom nella preparazione all'inserimento scolastico dei propri bambini più piccoli o il recente progetto Terno, che mira a formare insegnanti che possano offrire un'istruzione adeguata ai bambini rom.

Nell'ambito delle politiche per l'istruzione e per la formazione professionale, spicca quale rilevante mezzo per l'inclusione sociale dei rom, il Metodo Aperto di Coordinamento²⁹. Esso è stato inserito per la prima volta nell'ambito della Strategia di Lisbona e incluso anche nell'articolo 156 TFUE al fine di individuare i modelli di buone pratiche negli Stati membri e per favorire una più stretta collaborazione fra gli Stati nel settore della formazione professionale³⁰. Attraverso il suo inserimento all'articolo 156 TFUE si sono definiti obiettivi comuni per fare convergere le politiche nazionali con l'obiettivo di valutare gli sviluppi raggiunti e in base a cui si permette all'Unione di adottare iniziative per incoraggiare la cooperazione tra gli

²⁷ Il programma è stato istituito con la Decisione n. 1719/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (in *GUUE*, L 327 del 24 novembre 2006, p. 30 ss.).

²⁸ Comenius, un programma europeo settoriale per favorire "la cooperazione transnazionale tra autorità educative locali o regionali di due diversi paesi europei, coinvolgendo scuole e organizzazioni o istituzioni che operano a livello locale. a garantire lo sviluppo e la formazione scolastica, per aiutare i giovani e il personale docente a comprendere meglio le culture europee, le diverse lingue e valori".

²⁹ Il Metodo Aperto di Coordinamento in materia di istruzione, disponibile all'indirizzo: <http://www.atee1.org/>.

³⁰ Si veda Council Conclusion on a Strategic Framework for European Cooperation in Education and Training, ET 2020, del 28 maggio 2009. Tale strategia mira la "promozione di equità, coesione sociale e cittadinanza attiva come uno degli obiettivi strategici e individua nell'educazione un mezzo per combattere le discriminazioni".

Stati. Il Metodo Aperto di Coordinamento in materia di istruzione si concentra anche sulle aree relative all'accesso alla formazione scolastica dei rom e riguarda le misure di prevenzione contro l'abbandono scolastico o quelle contro la segregazione scolastiche. Il nuovo quadro strategico "Istruzione e formazione 2020" prevede i seguenti obiettivi da raggiungere entro il 2020: fare dell'apprendimento permanente e della mobilità una realtà; migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione e della formazione; promuovere l'equità, la coesione sociale e la cittadinanza attiva; incoraggiare la creatività e l'innovazione, compresa l'imprenditorialità, a tutti i livelli dell'istruzione e della formazione. Attraverso il quadro "Istruzione e formazione 2020", l'Unione europea sta attivando una serie di attività per intervenire nei settori prioritari per ciascun livello d'istruzione e formazione. A tal fine un rilievo particolare merita l'iniziativa "Nuove competenze per nuovi posti di lavoro" il cui obiettivo è di aumentare i livelli di occupazione, la cooperazione nel settore dell'istruzione e della formazione, la cooperazione tra le università e le imprese, garantire la trasparenza dei sistemi di istruzione e di formazione e migliorare il riconoscimento dei periodi di apprendimento all'estero attraverso la modernizzazione dei mercati del lavoro.

3.2. Il “Quadro dell’UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom” e l’accesso all’istruzione

L'obiettivo dell'Unione europea, assunto con il “Quadro dell’UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom” in materia d'istruzione, è fare in modo che tutti i bambini rom completino almeno il ciclo della scuola primaria. Secondo un'indagine congiunta dall'Agenzia per i diritti fondamentali, dalla Banca Mondiale e dal Programma di sviluppo delle Nazioni Unite risulta che “almeno il 10% dei bambini rom di età compresa tra 7 e 15 anni in Grecia, Romania, Bulgaria, Italia e Francia non frequentava la scuola; i bambini in questione frequentavano ancora la scuola materna, oppure non erano ancora entrati in un sistema di istruzione, avevano saltato una classe, avevano smesso completamente di frequentare la scuola o lavoravano già. La proporzione è più alta in Grecia, dove più del 35% dei bambini rom non frequenta la scuola”³¹.

Nella comunicazione “Quadro dell’UE per le strategie nazionali di integrazione del popolo Rom fino al 2020”, con riferimento all'obiettivo assunto dall'Unione europea per migliorare l'accesso dei rom all'istruzione si legge:

“Gli Stati membri dovrebbero garantire che tutti i bambini rom, sedentari o no, abbiano accesso a un'istruzione di qualità e non siano soggetti a discriminazioni o segregazioni. Come minimo, dovrebbero garantire che essi completino la scuola

³¹ The situation of Roma in 11 EU Member States; Survey results at a glance, Agenzia per i diritti fondamentali, Banca Mondiale, Programma di sviluppo delle Nazioni Unite, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.

primaria. Dovrebbero inoltre allargare l'accesso a servizi di qualità in materia di istruzione e cura della prima infanzia e ridurre il numero di abbandoni precoci dell'istruzione secondaria, secondo la strategia Europa 2020. I giovani rom dovrebbero essere fortemente incoraggiati a seguire anche un'istruzione secondaria e terziaria"³².

Assicurare ai rom l'accesso ai sistemi scolastici e pre-scolastici, garantire la riduzione della quota dell'abbandono scolastico, assicurare che almeno finiscano il ciclo della scuola primaria ed, eventualmente, prevedere la permanenza nel sistema sono considerate le principali sfide per il sistema educativo della maggior parte degli Stati membri.

Per garantire ai rom un accesso paritario in materia d'istruzione, le soluzioni individuate dall'Unione europea e dagli Stati membri nelle loro strategie nazionali seppur in assenza di una strategia unitaria di intervento prevedono: garantire il completamento del ciclo di istruzione obbligatoria, promuovere la frequenza scolastica e combattere l'analfabetismo, incoraggiare i rom ad iscriversi e a completare l'istruzione secondaria e terziaria, ricorrere a mediatori nelle scuole, eliminare la segregazione scolastica, formare degli insegnanti e dei mediatori provenienti dalle comunità rom, appoggiare programmi di apprendimento come il sostegno nel doposcuola o corsi di recupero, sensibilizzare i genitori sull'importanza dell'istruzione, proteggere la cultura rom attraverso l'uso della loro lingua, e garantire accesso all'educazione infantile e ai programmi d'insegnamento per adulti. Per raggiungere tali obiettivi, alcuni ordinamenti nazionali, secondo le strategie stilate dai Governi nazionali hanno previsto misure quali due anni obbligatori prescolare (introdotti in Bulgaria e in Ungheria), borse di studio, programmi di doposcuola, coinvolgimento degli assistenti e mediatori, programmi di mediazione interculturale, programmi di inserimento di nel circuito della formazione universitaria.

Sebbene già dal lontano 1984³³ l'Unione europea si sia interessata al tema della scolarizzazione dei bambini e degli adolescenti rom essa ha pur sempre una competenza limitata in materia che, a sua volta, rimane "custodita" dagli ordinamenti nazionali. All'Unione europea spetta il compito di promuovere, coordinare le iniziative degli Stati membri, il che avviene affatto attraverso programmi, progetti, iniziative e strumenti finanziari.

³² Comunicazione "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020", Bruxelles, 5 aprile 2011, COM(2011) 173 definitivo.

³³ Si veda la Risoluzione del Consiglio e dei Ministri dell'istruzione riuniti in sede di Consiglio, del 22 maggio 1989, concernente la scolarizzazione dei figli degli zingari e dei girovaghi (in *GUCE*, C 153 del 21 giugno 1989, p. 3 ss.), la Risoluzione del Parlamento del 17 marzo 1989 sull'analfabetismo e l'educazione dei bambini i cui genitori non hanno fissa dimora, i Rapporti della Commissione europea, rispettivamente del 1986, 1987 e 1996, sull'accesso all'istruzione per i bambini rom.

Tra gli esempi di buone pratiche citati dalla Commissione nella sua “Relazione sull’attuazione del quadro UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom”³⁴, un modello di iniziativa volto a favorire l’inclusione scolastica degli alunni rom occorre citare il progetto danese ‘Hold On Tight Caravan’. Avviato dal Ministero dell’Educazione nel 2009, ha per obiettivo la scolarizzazione e l’inserimento nel mondo del lavoro dei giovani rom. Grazie al progetto, che prevede una serie di iniziative, quali gruppi di aiuto per i compiti a casa, tutoraggio personale per ogni bambino a rischio, sviluppo delle competenze per gli insegnanti e coinvolgimento attivo dei genitori, i tassi di abbandono generale della scuola e della formazione sono scesi dal 20% a meno del 15%.

4. Le politiche europee in materia di occupazione

Come sottolineato dalla Commissione europea nel rapporto “Roma in Europe: the Implementation of European Union Instruments and Policies for Roma Inclusion”³⁵ la crisi economica ha avuto ripercussioni più pesanti sui rom, aggravando la loro difficoltà nel trovare lavoro, come pure in termini d’accesso all’istruzione o ai servizi finanziari per attività indipendenti. In più, ai fattori sopraenunciati si aggiungono gli scarsi livelli di istruzione che determinano un accesso limitato dei rom al mercato del lavoro³⁶. In effetti, a causa dello scarso livello di istruzione, dell’assenza di qualifiche e ovvero di formazione professionale non adeguata al mercato e della presenza di pratiche discriminatorie da parte dei datori, le comunità rom rimangono sensibilmente emarginate dal mercato del lavoro. Le cause principali per cui i rom non riescono integrarsi nel mondo del lavoro sono, per quanto riguarda i rom insediati in Europa centrale e orientale, la transizione dall’economia di tipo socialista all’economia di mercato³⁶ e la scomparsa degli antichi mestieri tradizionali (il cestaio, il calderaio, l’arte di lavorare i metalli,

³⁴ Relazione sull’attuazione del Quadro dell’UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom del 2 aprile 2014, COM(2014) 209 definitivo.

³⁵ “Roma in Europe: The Implementation of European Union Instruments and Policies for Roma Inclusion” (Progress Report 2008-2010).

³⁶ Si veda: *O’NIONS H*, *Minority Rights Protection in International Law. The Roma of Europe*, Ashgate, Aldershot, 2007; *RIZZIN E.*, *L’antiziganismo in Italia e in Europa*, in *CHERCHI R., LOY G.*, *Roma e Sinti in Italia. Tra stereotipi e diritti negati*, Roma, 2009; *SPADARO R.*, *Bambini e ragazzi rom vivere fra progetti di inclusione e scelta di esclusione*, fondazione ISMU, Milano, 2009, p. 171 ss.

³⁷ A proposito dell’eredità comunista e sul suo impatto sulle attuali condizioni di vita, James Wolfensohn, l’ex-presidente della Banca Mondiale e sostenitore della “Decada per l’inclusione sociale dei rom”, nel 2003, affermava: “I rom sono stati tra coloro che hanno perso di più nella transizione dal comunismo a partire dal 1989. Agli inizi degli anni novanta sono stati i primi a perdere il lavoro, successivamente gli è stato impedito di rientrare nella forza lavoro a causa della loro formazione professionale insufficiente e di una pervasiva discriminazione”.

l'allevamento e il commercio di cavalli, la concia delle pelli, sartoria e la cura di giardini). In questo periodo si sono trasformati in lavoratori agricoli o si sono riadattati ad attività come "la bonifica dell'amianto, la vendita di rottami, la raccolta e il recupero del ferro, del metallo e altri rifiuti riciclabili". Ciononostante, in tanti casi l'unica fonte di reddito è l'elemosina o la richiesta di aiuti alle organizzazioni che forniscono assistenza agli indigenti. Per ampliare le opportunità lavorative per i rom, l'Unione europea punta su tre obiettivi interrelati: accrescere le opportunità, costruire capitale umano, rafforzare il capitale sociale e lo sviluppo delle comunità³⁸.

4.1.Segue: basi giuridiche e programmi europei

La materia è disciplinata dal titolo Titolo IX del TFUE, (artt. 145-150), ad ogni modo, i poteri riconosciuti all'Unione europea restano limitati. L'intervento europeo in materia di occupazione trova il suo fondamento giuridico all'articolo 151 TFUE ai sensi del quale l'Unione europea e gli Stati membri hanno come "obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione".

Per conseguire gli obiettivi previsti dell'articolo 151 TFUE, l'Unione europea "sostiene e completa l'azione degli Stati membri nei seguenti settori: integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro, fatto salvo l'articolo 166, lotta contro l'esclusione sociale". Per sopperire ai limiti fissati dal riparto di competenze in materia di occupazione e protezione sociale e per raggiungere gli obiettivi fissati dal Tratto stesso, dal Parlamento, dalla Strategia di Lisbona, dal "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020" analizzato in precedenza e alla luce dei dati sui livelli di disoccupazione dei rom invariabilmente assai superiori al resto della popolazione, l'Unione europea punta, principalmente, sul proprio ruolo di stimolo per favorire la collaborazione fra Stati membri, ma, soprattutto, sull'utilizzo dei Fondi strutturali (in particolare del Fondo Sociale Europeo).

Nella comunicazione "L'integrazione socio-economica dei Rom in Europa"³⁹ che a sua volta rientra nel quadro della Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva la Commissione ribadisce la necessità della

³⁸ Obiettivi stabiliti dal Parlamento europeo nella Risoluzione sulla situazione sociale dei rom e su un loro miglior accesso al mercato del lavoro nell'Unione europea, dell'11 marzo 2009, P6_TA(2009)0117.

³⁹ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 7 aprile 2010, concernente l'integrazione sociale ed economica dei rom in Europa, COM(2010) 133 definitivo.

cooperazione con gli Stati membri e con gli enti locali per promuovere, sulla base di azioni concordate, le opportunità offerte dalle politiche e dai programmi di finanziamento europei per l'integrazione sociale della minoranza rom, attraverso Fondi strutturali, incluso il Fondo sociale europeo.

Dunque, per superare la rigidità del riparto di competenza, specialmente nelle questioni che riguardano le politiche occupazionali e dell'istruzione, ci si è avvalsi del Metodo di Coordinamento Aperto attraverso il quale sono definiti obiettivi comuni per la convergenza delle politiche nazionali e per la valutazione degli sviluppi raggiunti insieme all'individuazione dei modelli di buone pratiche adottati negli Stati membri. Il Metodo di Coordinamento Aperto occupazione e sociale è considerato dalle istituzioni europee⁴⁰ e da una parte della dottrina⁴¹ uno strumento utile per sostenere la definizione, l'attuazione e la valutazione delle politiche sociali per i rom. Secondo altra parte della dottrina, invece si tratta di uno strumento inadeguato al fine di promuovere l'integrazione⁴² sia a causa della mancanza d'indicatori precisi per la comparazione dei rendimenti nazionali⁴³, sia per la scarsa trasparenza⁴⁴.

Ribadiamo, benché la competenza a promuovere l'inclusione sociale dei rom sia in capo agli Stati membri che godono di un ampio margine di valutazione nella definizione delle politiche da adottare in materia di occupazione, l'Unione europea, dal canto suo, interviene sul tema⁴⁵, particolarmente, come già menzionato

⁴⁰ Secondo la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, Agenda sociale rinnovata: Opportunità, accesso e solidarietà nell'Europa del XXI secolo, COM(2008) 412 definitivo, i Metodi Aperti di Coordinamento sono considerati "la chiave di volta dell'agenda sociale dell'Unione in quanto hanno permesso agli Stati membri di sviluppare una visione comune dei problemi sociali, hanno favorito la volontà di cooperare e di ispirarsi alle reciproche realizzazioni, dato impulso alle riforme e promosso politiche maggiormente basate sulla conoscenza, orientate secondo principi di apertura, trasparenza e partecipazione".

⁴¹ Si veda *BARBERA M.*, Introduzione. I problemi teorici e pratici posti dal Metodo di coordinamento aperto delle politiche sociali, in ID., Nuove forme di regolazione: il Metodo Aperto di Coordinamento delle politiche sociali, Milano, Giuffrè, 2006.

⁴² *LODGE M.*, Comparing Non-Hierarchical Governance in Action: the Open Method of Co-ordination in Pensions and Information Society, *Journal of Common Market Studies*, 45 (2), 2007, p. 343 ss.

⁴³ *ZEITLIN J.*, Conclusion: The Open Method of Coordination in Action: Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy Forthcoming in *ZEITLIN J., POCHET P.*, The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies, P.I.E.-Peter Lang, 2008.

⁴⁴ *HATZOPOULOS V.*, Why the Open Method of Co-ordination is Bad for You: A Letter to the EU, *European Law Journal*, 13, n. 3, 2007, p. 309 ss.

⁴⁵ Si veda in tal senso la Comunicazione della Commissione del 5 aprile 2011 su un "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020" (COM(2011) 173 definitivo), la Comunicazione della Commissione del 2 aprile 2014 sull'attuazione del "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom" (COM(2014) 209 definitivo) e la Raccomandazione del Consiglio del 9 dicembre 2013 su misure efficaci per l'integrazione dei rom negli Stati membri.

attraverso strumenti finanziari. Degno di nota è il già menzionato programma PROGRESS⁴⁶, uno strumento finanziario della Commissione a favore dell'occupazione e della solidarietà sociale, che sostiene la collaborazione in rete di ONG che rappresentano e difendono i diritti dei rom nonché lo sviluppo e il coordinamento delle politiche dell'Unione nei seguenti settori: occupazione, integrazione e protezione sociale, condizioni di lavoro, la lotta alle discriminazioni, parità uomo-donna. Infine, non va dimenticato nemmeno il citato Programma d'iniziativa comunitaria EQUAL, ideato dalla Commissione europea ai sensi degli articoli 13 e 137 del Trattato di Lisbona, per promuovere nuovi strumenti al fine di combattere tutte le forme di discriminazione e di disuguaglianza alla disoccupazione, attraverso la collaborazione transnazionale.

Uno strumento utile, per migliorare la situazione dei rom in materia di occupazione può rivelarsi il nuovo programma "Occupazione e Innovazione Sociale", incentrato sul concetto di innovazione e orientato in particolare ai giovani. Si tratta di uno strumento di finanziamento, gestito direttamente dalla Commissione, che insieme al Fondo sociale europeo e al Fondo europeo per la globalizzazione mira a sostenere l'occupazione, la creazione di nuovi posti di lavoro, la politica sociale e la mobilità del lavoro, a combattere la disoccupazione giovanile, la riduzione della povertà, e di aiutare gli Stati membri ad attuare la normativa dell'Unione europea in modo uniforme.

4.2."Il Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom" e l'accesso all'occupazione

Per colmare il notevole divario⁴⁷ tra il tasso di occupazione dei rom e quello del resto della popolazione e per garantire un accesso pieno e non discriminatorio alla formazione professionale, al mercato del lavoro, agli strumenti e alle iniziative per il lavoro autonomo, le Strategie nazionali su suggerimento della Commissione puntano principalmente all'assunzione nel settore pubblico di funzionari qualificati di minoranza rom. Con il "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom" si invitano gli Stati membri a dedicare debita attenzione, nelle loro Strategie di inclusione dei rom, alla fornitura di servizi personalizzati e di

⁴⁶ Attualmente il programma Progress (Programma per l'occupazione e la solidarietà sociale), EURES (servizi europei per l'impiego) e lo Strumento Progress di microfinanza sono riuniti dal Programma EaSI, un quadro unico di finanziamento, istituito con il Regolamento (UE) n. 1296/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativo a un programma dell'Unione europea per l'occupazione e l'innovazione sociale ("EaSI") e recante modifica della decisione n. 283/2010/UE che istituisce uno strumento europeo Progress di micro-finanza per l'occupazione e l'inclusione sociale, in *GUUE*, L 347 del 20 dicembre 2013, p. 238 ss.

⁴⁷ Per quanto riguarda il tasso di occupazione tra i rom e la popolazione non rom, si veda: Inchiesta sulle minoranze e le discriminazioni nell'Unione europea, Agenzia per i diritti fondamentali, 9 dicembre, 2009; The situation of Roma in 11 EU Member States; Survey results at a glance, cit.

mediazione, alle azioni di formazione professionale e formazione sul posto di lavoro, ai corsi di formazione per i rom disoccupati e occupati, a sostenere il lavoro autonomo, l'imprenditoria, i progetti dedicati all'integrazione nel mercato del lavoro, ad eliminare le barriere all'ingresso nel mercato di lavoro, a favorire la prima esperienza di lavoro la parità di accesso ai servizi sociali, la formazione professionale, la formazione in loco, l'apprendimento permanente e lo sviluppo di competenze, a incoraggiare il microcredito.

Come già anticipato, in materia di istruzione e occupazione, settori chiave per inclusione sociale dei rom, l'Unione europea ha una competenza limitata. Al fine di agevolare la cooperazione fra gli Stati membri in questi settori, l'Unione europea, consapevole dei limiti insiti nel principio di attribuzione, ha puntato sul suo ruolo di stimolo ma soprattutto sul sostegno finanziario dei programmi, progetti europei, per migliorare le prospettive di inclusione sociale dei rom.

5.L'odierna situazione delle condizioni abitative dei rom nell'Unione europea

La maggior parte dei rom, ad eccezione di alcuni gruppi specifici e singoli casi, continua a vivere segregata etnicamente⁴⁸ o in un contesto di illegalità. Spesso non hanno accesso a servizi essenziali come l'acqua corrente, l'elettricità, i servizi di trasporto, il riscaldamento, la raccolta dei rifiuti⁴⁹ o sono vittime degli sgomberi forzati⁵⁰ da parte delle autorità degli Stati membri.

Nel rapporto "Housing discrimination against Roma in selected EU Member States. An analysis of EU-MIDIS" preparato dall'Agenzia europea per i diritti fondamentali, con riferimento alle condizioni in cui vivono i rom, si legge: "talvolta i rom vivono in campi di casette pietose o campi temporanei siti spesso in zone ad alto rischio e segregate. Molto spesso, le zone in cui vivono i rom hanno scarso accesso ai servizi pubblici, ai servizi di collocamento e alle scuole. Spesso inoltre non godono di un idoneo accesso alle pubbliche utenze come l'acqua corrente, l'elettricità, il gas. Tanti rom e nomadi vivono in case sovraffollate"⁵¹.

⁴⁸ Alludiamo principalmente alla costruzione di muri per separarli dai gaje nelle vicinanze dei quartieri abitati dai rom. Ciò avviene, ad esempio, in Slovacchia, in Portogallo nel comune di Beja o nella città ceca di Ustinad Labem.

⁴⁹ Fece scalpore la situazione dei rom di Cluj-Napoca, in Romania, dove una intera comunità venne sistemata in un'area destinata a una discarica (il caso di Pata Rat).

⁵⁰ "Uno sgombero forzato è il trasferimento di persone contro la loro volontà dagli alloggi o dal terreno che occupano, senza protezione legale o altre salvaguardie, quali una consultazione effettiva con gli interessati e l'offerta di un alloggio alternativo adeguato, a prescindere se l'abitazione o il terreno in questione siano di proprietà, in affitto o occupati" (Rapporto annuale Amnesty International 2010).

⁵¹ Rapporto dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali, "Housing discrimination against Roma in selected EU Member States. An analysis of EU-MIDIS", p. 5.

Poi, un aspetto spinoso e ancora irrisolto concerne la pratica degli sgomberi forzati dei rom⁵², a volte effettuati senza notifiche in tempo utile, senza una consultazione con le persone della comunità danneggiata, senza una concreta offerta di un alloggio alternativo corrispondente al numero e alle necessità delle famiglie sfrattate e senza la possibilità di fare ricorso o senza un risarcimento. In merito agli sgomberi forzati, il Consiglio d'Europa nella Raccomandazione n. 4 del 2005, riguardante le condizioni abitative dei rom, raccomanda agli Stati membri di: “creare un quadro normativo in linea con gli standard internazionali relativi ai diritti umani per garantire una efficace tutela da sgomberi collettivi illegali e forzati e per controllare in maniera rigorosa le circostanze nelle quali possono essere effettuati degli sgomberi autorizzati. Nel caso in cui siano effettuati degli sgomberi autorizzati, ai rom devono essere garantite delle condizioni abitative alternative, se necessario, tranne i casi di forza maggiore”.

Le abitazioni dei rom, tanto in termini di gestione degli spazi (“tanti rom continuano a vivere in case sovraffollate, con uno spazio per persona notevolmente inferiore alla media nazionale, e in zone dove molte case si trovano in una fase avanzata di degrado”)⁵³, spesso in zone ad “alto rischio e segregate”, con scarso accesso ai servizi pubblici, ai servizi di collocamento e alle scuole, quanto dal punto di vista delle utenze (l'acqua corrente, l'elettricità, il gas) sono ancora inadeguate.

La mancanza di un alloggio dignitoso⁵⁴, le condizioni igienico-sanitarie dei campi nomadi⁵⁵, la pratica degli sgomberi forzati⁵⁶, “un'evidente violazione dei

⁵² Sono ormai noti gli sgomberi forzati dai campi rom praticati in Bulgaria, Slovacchia, Repubblica Cecca, Romania, Francia, Italia. In dottrina, sul caso italiano, si veda: *NERI L.*, I profili giuridici dello sgombero degli insediamenti abusivi, in *BONETTI P., SIMONI A., VITALE T.*, La condizione giuridica dei Rom e Sinti in Italia, Giuffrè, Milano, tomo II, 2011, p. 849 ss.;

⁵³ Sul punto si veda: *I rom in Romania, Bulgaria, Italia e Spagna, fra inclusione sociale e migrazione*, Studio comparativo, Fondazione Soros România, Bucuresti, 2012.

⁵⁴ Per quanto riguarda la nozione di alloggio adeguato, anche se non esiste una definizione giuridicamente vincolante o pacificamente accolta a livello internazionale ed europeo, stando al Commento generale n. 4 sul diritto ad un'abitazione adeguata del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali, un alloggiò adeguato presuppone: la sicurezza legale del possesso; la disponibilità di servizi, strutture e infrastrutture, l'accessibilità alle risorse comuni, acqua potabile, energia per cucinare, riscaldare ed illuminare, servizi sanitari e di lavanderia, immagazzinamento del cibo, raccolta dei rifiuti, fognature e servizi di emergenza, l'abitabilità della casa (non sovraffollata).

⁵⁵ Nella “Strategia europea per i rom”, del 31 gennaio 2008, il Parlamento europeo esorta gli Stati membri a risolvere il problema dei campi nomadi “dove manca ogni norma igienica e di sicurezza e nei quali un gran numero di bambini rom muoiono in incidenti domestici, in particolare incendi, causati dalla mancanza di norme di sicurezza adeguata”.

⁵⁶ Gli sgomberi forzati dovrebbero essere eseguiti “solo in circostanze eccezionali e in linea con le principali disposizioni del diritto umanitario internazionale e dei diritti umani”. Si veda in tal senso Risoluzione n. 77 della Commissione diritti umani delle Nazioni Unite, del 1993.

diritti umani, in particolare del diritto a una casa adeguata”⁵⁷ eseguiti delle autorità statali, a volte, senza adeguate garanzie, rimedi legali e salvaguardie⁵⁸ è in vivo contrasto con gli standard internazionali ed europei. A riprova di quanto detto, ci si riferisce all’articolo 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, all’articolo 31 della Carta sociale europea o alle disposizioni della Direttiva 2000/43/CE sulla parità di trattamento, che obbliga gli Stati membri a garantire ai rom, come ad ogni altro cittadino dell’Unione, la parità di accesso all'alloggio, oltre alla parità di accesso all'istruzione, all'assistenza sanitaria e all'occupazione.

Certamente, l'esclusione delle comunità rom dal diritto all'alloggio comporta delle conseguenze, come l'emarginazione nel campo occupazionale ed educativo (come precedentemente evidenziato) o dai servizi pubblici come la sanità. Ciò è un reale impedimento alla loro integrazione sociale, economica e culturale negli Stati di residenza⁵⁹.

L'accesso all'alloggio adeguato è uno strumento fondamentale per l'integrazione dei rom, comporta un obbligo positivo per gli Stati membri non di risultato ma quantomeno di predisporre adeguatamente delle misure per promuovere l'accesso agli alloggi dignitosi se consideriamo che tutti gli Stati membri hanno ratificato il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, la Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo e la Carta Sociale Europea.

Per quanto riguarda il tema di cui si scrive, a questo punto della ricerca, reputiamo necessaria una breve disamina del quadro giuridico internazionale in cui trova tutela il diritto all'alloggio⁶⁰, considerato, dagli organismi delle Nazioni Unite

⁵⁷ Commento generale n. 7 del Comitato delle Nazioni Unite per i diritti economici, sociali e culturali.

⁵⁸ Secondo Amnesty International “durante un eventuale sgombero, le autorità devono astenersi dal violare la dignità e i diritti alla vita e alla sicurezza delle persone allontanate e oltre a un risarcimento equo per i beni andati eventualmente distrutti nel corso dello sgombero, dev’essere garantita una sistemazione alternativa in luoghi che soddisfino i criteri dell'alloggio adeguato e che consentano ai nuclei familiari di restare uniti”.

⁵⁹ Si veda in tal senso: OSCE “Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area”, Aja, 2000; Risoluzione del Parlamento europeo del 31 gennaio 2008 su una strategia europea per i rom (P6_TA(2008)0035), Rapporto comparativo sulle condizioni abitative dei rom nell’Unione Europea, che si fonda su dati raccolti nell’intervallo 2000-2009, pubblicato dall’Agenzia europea per i diritti fondamentali nel mese di ottobre 2009, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, L'integrazione sociale ed economica dei rom in Europa, del 14 aprile 2010, COM(2010) 133 definitivo, Rapporto “Housing discrimination against Roma in selected EU Member States. An analysis of EU-MIDIS”, ottobre 2009.

⁶⁰ A livello europeo si considera che il diritto all'alloggio si riferisce “to a cluster of more specific rights related to adequate housing and living conditions but, in general terms, it may be defined as the right to live somewhere in security, peace and dignity. The right to housing is of central importance to enjoyment not only of other social, economic and cultural rights, but also to the

di importanza centrale per il godimento dei diritti economici, sociali e culturali⁶¹. In tal senso, già dal 1948, la Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo proclama che: “ognuno ha diritto ad un livello di vita adeguato alla salute e al benessere personale e della sua famiglia, incluso, il cibo, l’abbigliamento, l’alloggio e cure mediche e i necessari servizi sociali”⁶².

5.1. Il diritto all'alloggio nei documenti internazionali

Sul piano internazionale il diritto all'alloggio, come parte “del diritto ad un adeguato standard di vita” è riconosciuto dall’articolo 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali⁶³, dalla Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne⁶⁴, dalla Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo⁶⁵, dalla Convenzione

effective enjoyment of civil and political rights” (Recommendation of the Commissioner for Human Rights on the implementation of the right to housing, Comm DH(2009) 5, p. 3).

⁶¹ Si veda il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociale e culturali, Osservazioni Generali, comma 1.

⁶² Riproduciamo integralmente il contenuto dell’articolo 25, comma 1, della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo: “ogni individuo ha il diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari, ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità vedovanza, vecchiaia o in ogni altro caso di perdita dei mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà, adottare adeguati provvedimenti per aiutare i genitori o le altre persone aventi la custodia del fanciullo ad attuare il diritto di ogni fanciullo ad un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale e ad offrire, se del caso, un'assistenza materiale e programmi di sostegno, in particolare per quanto riguarda l'alimentazione, il vestiario e l'alloggio”.

⁶³ L'articolo 11, comma 1, del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, firmato a New York, il 16 dicembre 1966, recita: "gli Stati firmatari del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa alimentazione, vestiario ed alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita. Gli Stati parte prenderanno misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto e riconoscono a tal fine l'importanza essenziale della cooperazione internazionale, basata sul libero consenso".

⁶⁴ La Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne, del 1979, impegna gli Stati firmatari ad adottare ogni misura adeguata per eliminare le discriminazione nei confronti delle donne al fine di assicurare condizioni di vita decenti, in particolare per quanto concerne, l'alloggio (articolo 14, lett. h).

⁶⁵ La Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, firmata a New York il 20 novembre 1989, impegna gli Stati firmatari a fornire “assistenza materiale e programmi di supporto” ai genitori o alle persone responsabili del fanciullo per quel che riguarda la nutrizione, il vestiario e l'alloggio (articolo 27, comma 3) e vieta all’articolo 16, comma 1 ogni interferenze arbitrarie o illegali nel domicilio del bambino.

internazionale sui diritti delle persone disabili⁶⁶. Ci preme sottolineare che a livello internazionale, nonostante il diritto all'alloggio è riconosciuto ad ogni individuo, non esiste effettivamente nessuno strumento giuridico vincolante/coercitivo per ottenere l'effettivo rispetto di tale diritto. Ad esempio, il Comitato dei diritti economici, sociali e culturali organo incaricato di verificare sulla base dei rapporti periodici inviati dagli Stati membri il rispetto dei diritti stillati dal Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, incluso il diritto all'alloggio non dispone di nessun meccanismo affinché tal diritto possa esser fatto valere sul terreno.

Occorre accennare, per completare questa breve rassegna delle fonti del diritto internazionale in materia di alloggio, alle disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e implicitamente alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e alla Carta sociale europea riveduta. Nei tempi più recenti, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la Carta sociale europea riveduta sono state invocate a tutela del diritto dei rom ad alloggi adeguati⁶⁷.

5.1.1. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il diritto all'alloggio

Secondo l'interpretazione data dalla Corte di Strasburgo alla Convenzione, l'alloggio è uno strumento fondamentale per l'integrazione dei rom, infatti, da esso derivano altri diritti quali l'istruzione, l'occupazione e la salute⁶⁸. Inoltre, è stato evidenziato a più riprese l'insufficienza di alloggi per i rom, la sistematica discriminazione dei membri di tali comunità nell'accesso ad un alloggio dignitoso o le politiche abitative degli Stati che non rispettano il loro stile di vita⁶⁹ (ad esempio, la mancanza di campi di sosta per i gruppi itineranti). Secondo la dottrina maggioritaria⁷⁰ e la stessa giurisprudenza della Corte di Strasburgo⁷¹, la

⁶⁶ La Convenzione internazionale sui diritti delle persone disabili del 2006 prevede il diritto dei disabili a scegliere il proprio luogo di residenza (articolo 19, lett. a), di non subire interferenze "arbitrarie o illegali nella propria abitazione" (articolo 22, par.1), un livello di vita adeguato per sé e per le proprie famiglie (articolo 28, par. 1), di accesso ai programmi abitativi pubblici (articolo 28, par. 2) e impegna gli Stati firmatari a "identificare ed eliminare le barriere architettoniche" (articolo 9, par. 1, lett. a)

⁶⁷ Sul punto si veda: *BALDIN S.*, Il Consiglio d'Europa e l'inclusione sociale dei rom e viaggianti, in *BALDIN S., ZAGO M.*, Il mosaico rom, cit. p. 161 ss.

⁶⁸ *European Roma Rights Centre v. Portugal*, Complaint n. 61/2010, Decision on the merits of 30 June 2011, par. 65.

⁶⁹ Si veda in tal senso la Raccomandazione n. 4 (2005) del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sul miglioramento delle condizioni abitative dei rom e dei nomadi in Europa.

⁷⁰ In dottrina si rinvia a: *PACIULLO G.*, Il diritto all'abitazione nella prospettiva dell'housing sociale, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2008, p. 30 ss.; *TULKENS F., VAN DROOGHENBROECK S.*, Le droit au logement dans la Convention Européenne de droits de l'Homme. Bilan et perspectives, in *BERNARD N., MERTENS C.*, Le logement dans sa multidimensionnalité. Une grande cause régionale, Ministère de la Région Wallonne, Études et Documents, Namur, 2005, p. 311 ss.; *VAN AKEN N.*, Droit

Convenzione europea dei diritti dell'uomo, "non tutela di per sé il diritto all'abitazione", ma soltanto un "intérêt conventionnellement protégé". Gli articoli 3 e 8 della CEDU sono intesi a garantire il diritto alla vita privata e familiare, compreso il domicilio⁷². Ancora, l'articolo 1 del Protocollo n. 1 e il Protocollo n. 12 non riconoscono, in quanto tale, il diritto ad avere un alloggio, ma "tendono soltanto l'approssimazione del diritto all'alloggio agli stessi standard di tutela degli altri atti internazionali", all'assistenza medica gratuita, né il diritto di pretendere dallo Stato un'assistenza finanziaria per mantenere un certo standard di vita". Come risulta dalla sentenza della Corte di Strasburgo, *Chapman c. The United Kingdom*, la CEDU "does not in terms recognise a right to be provided with a home. Nor does any of the jurisprudence of the Court acknowledge such a right. While it is clearly desirable that every human being have a place where he or she can live in dignity and which he or she can call home, there are unfortunately in the Contracting States many persons who have no home. Whether the State provides funds to enable everyone to have a home is a matter for political not judicial decision"⁷³.

Uno strumento utile per il riconoscimento del diritto all'alloggio da parte dei è rappresentato dalla Carta sociale europea riveduta⁷⁴. Essa prevede, infatti, la possibilità di presentare reclami collettivi⁷⁵ e le decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali⁷⁶, l'organo responsabile del controllo di conformità degli Stati aderenti alla Carta sociale europea sono dotate di alto valore autoritativo.

au logement et droit de propriété: convergences et divergences, in AA.VV., *Le droit au logement: vers la reconnaissance d'un droit fondamental de l'être humain*, 2010, p. 64 ss.

⁷¹ Sull'argomento si veda: *BESTAGNO F.*, La dimensione sociale dell'abitazione nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in *VENTURINI G., BARIATTI S.*, *Diritti individuali e giustizia internazionale*, Milano, 2009, p. 19 ss.; *SUDRE F.*, La protection des droits sociaux par la Cour européenne des droits de l'homme: un exercice de "jurisprudence fiction"?, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n. 55, 2003, p. 755 ss.

⁷² *LAMBERT P.*, Le droit au logement dans la Convention européenne des droits de l'homme, in AA.VV., *Le droit au logement: vers la reconnaissance d'un droit fondamental de l'être humain*, Bruylant, Bruxelles, 2008, che afferma alla pagina 20: "[...] une jurisprudence européenne assurément fluctuante, [...] tâtonne encore sur son fondement: respect du domicile, protection des biens, respect de la vie privée et familiale".

⁷³ Sentenza *Chapman c. Regno Unito*, ricorso n. 27238/95, del 18 gennaio 2001, par. 99.

⁷⁴ Come già detto nel primo capitolo, la Carta sociale europea è un trattato internazionale adottato dal Consiglio d'Europa a Torino il 18 ottobre 1961 e riveduta nel 1996, che elenca un serie di diritti sociali.

⁷⁵ Procedura accettata finora da: Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Olanda, Portogallo, Slovenia, Croazia.

⁷⁶ Il Comitato europeo dei diritti sociali è composto da 15 membri indipendenti e imparziali eletti dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa per un periodo di sei anni, rinnovabile soltanto una volta.

5.1.2. Il diritto all'alloggio nella Carta sociale europea riveduta

Tra le principali disposizioni della Carta sociale europea riveduta⁷⁷ spicca l'articolo 31 sul diritto all'alloggio⁷⁸. Esso non prevede un obbligo positivo per lo Stato di fornire un alloggio agli individui, non garantisce un diritto ad una casa. Al contrario, l'intento del legislatore è di favorire l'accesso ad alloggi dignitosi e/o sufficienti, un costo delle abitazioni accessibile alle persone che non dispongono di risorse economiche sufficienti, di prevenire e ridurre il numero di "senza tetto" e delle sue "conseguenze avverse sulla sicurezza personale e la salute dell'individuo" e i suoi corollari.

Ci si riferisce all'articolo 16, intitolato "Diritto della famiglia ad una tutela sociale giuridica ed economica"⁷⁹, che impone agli Stati la promozione di una adeguata offerta di alloggi per le famiglie e offre tutela contro sgomberi forzati e all'articolo 19, punto 4 lett. c, relativo al diritto dei lavoratori migranti regolari e delle loro famiglie alla protezione ed all'assistenza in relazione agli alloggi.

Per quanto riguarda l'articolo 16 della Carta sociale europea riveduta, sia la dottrina, sia il Comitato europeo dei diritti sociali reputano che la norma "trasform[i] in tal modo, il diritto alla casa di ogni individuo previsto dell'articolo 31, in un diritto della famiglia, da proteggere sul piano giuridico, economico e sociale"⁸⁰. Si legge in tal senso l'affermazione del Comitato europeo dei diritti

⁷⁷ Per commenti sul diritto all'alloggio nella Carta sociale europea riveduta si veda: *DE SCHUTTER O.*, La garantie des droits et principes sociaux dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, in *CARLIER Y., DE SCHUTTER O.*, La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2002, p. 144 ss.; *GUGLIA G.*, Il diritto all'abitazione nella Carta sociale europea: a proposito di una recente condanna dell'Italia da parte del Comitato europeo dei diritti sociali, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, n. 3, 19 luglio 2011, p. 1 ss.; *PORCHIA O.*, Carta sociale europea, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. agg. II, Torino, 2005, p. 122 ss.

⁷⁸ Per una riflessione sulle disposizioni dell'articolo 31 della Carta Sociale Europea riveduta si rinvia a: *DEMIRAJ R., SCAPPUCCI G.*, Il diritto all'abitazione di rom e sinti: gli obblighi dell'Italia alla luce della giurisprudenza del Comitato europeo dei diritti sociali relativa all'articolo 31 della Carta Sociale Europea riveduta, in *BONETTI P., SIMONI A., VITALE T.*, La condizione giuridica dei Rom e Sinti, Giuffrè, Milano, tomo II, 2011, p. 823 ss.; *PEDRAZZI M.*, Il Comitato europeo dei diritti sociali riscontra la violazione da parte dell'Italia del diritto dei rom ad un alloggio adeguato, in *Diritto umani e diritto internazionale*, 2007, p. 155 ss.

⁷⁹ Il testo ufficiale, in lingua inglese, recita: "with a view to ensuring the necessary conditions for the full development of the family, which is a fundamental unit of society, the Parties undertake to promote the economic, legal and social protection of family life by such means as social and family benefits, fiscal arrangements, provision of family housing, benefits for the newly married and other appropriate means".

⁸⁰ *European Roma Rights Centre v. Bulgaria*, Complaint No. 31/2005, Decision on the merits of 27 March, 2008.

sociali: “the fact that the right to housing is stipulated under Article 31 of the Revised Charter, does not preclude a consideration of relevant housing issues arising under Article 16 which addresses housing in the context of securing the right of families to social, legal and economic protection. In this context and with respect to families, Article 16 focuses on the right of families to an adequate supply of housing, on the need to take into account their needs in framing and implementing housing policies and ensuring that existing housing be of an adequate standard and include essential services”⁸¹.

Negli ultimi anni il Comitato europeo dei diritti sociali, grazie al meccanismo dei “Collective Complaints”⁸², delineato all’articolo D della Carta Sociale Europea riveduta, ha accertato la violazione dei diritti dei rom in materia di alloggi adeguati, la loro generale condizione di inappropriatezza, la mancanza di certezza giuridica delle abitazioni e gli sfratti forzati da parte delle autorità di diversi Stati membri (Grecia, Francia, Italia, Bulgaria, Romania, Portogallo). Nelle sue decisioni⁸³ in materia, il Comitato europeo dei diritti sociali ha fatto leva principalmente sulla violazione del principio di non-discriminazione, previsto dall’articolo E (obbligo di non discriminazione) in combinato disposto con l’articolo 16, l’articolo 30 (relativo al diritto di essere protetti contro la povertà e contro l’esclusione sociale) e con l’articolo 31, anche se la Carta non garantisce ai diritti richiamati la stessa portata della tutela della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali. Tuttavia, le decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali risultano prive di effettività, dal momento che alcuni Stati come Francia, Grecia, Italia sono risultati inadempienti in più occasioni per la medesima

⁸¹ Decisione sull’ammissibilità del reclamo CEDR c. Bulgaria n. 31/2005, pronunciata il 10 ottobre 2005.

⁸² Sul sistema di reclami collettivi si veda: *BRILLANT R.*, The Supervisory Machinery of the European Social Charter; Recent Developments and their Impact, in *DE BURCA G., DE WITTE B.*, Social Rights in Europa, OUP, Oxford, 2005; *CHURCHILL R., KHALIQ U.*, The Collective Complaints System of the European Social Charter: An Effective Mechanism for Ensuring Compliance with Economic and Social rights?, in *European Journal of International Law*, 2004, p. 417 ss.; *CULLEN H.*, The Collective Complaints Mechanism under the European Social Charter, in *Human Rights Law Review*, 2009, p. 61 ss.

⁸³ Si veda: Complaint No. 15/2003 (European Roma Rights Centre v. Greece); Complaint No. 27/2004 (European Roma Rights Center v. Italy); Complaint No. 31/2005 (European Roma Rights Center v. Bulgaria); Complaint No. 44/2007 (International Helsinki Federation for Human Rights v. Bulgaria); Complaint No. 46/2007 (European Roma Rights Centre v. Bulgaria); Complaint No. 48/2008 (European Roma Rights Centre v. Bulgaria); Complaint No. 49/2008 (International Centre for the Legal Protection of Human Rights v. Greece); Complaint No. 51/2008 (European Roma Rights Centre v. France); Complaint No. 58/2009 (Centre on Housing Rights and Evictions v. Italy); Complaint No. 61/2010 (European Roma Rights Centre v. Portugal); Complaint No. 63/2010 (Centre on Housing Rights and Eviction v. France); Complaint No. 64/2011 (European Roma and Travellers Forum v. France); Complaint No. 62/2010 (International Federation of Human Rights Leagues v. Belgium).

fattispecie, a questo punto in dottrina si parla di una sorta di “circolo virtuoso”⁸⁴.

In conclusione, allo stato attuale, sul piano normativo e giurisprudenziale, nonostante la ferma volontà politica di implementare il diritto all'alloggio, gli strumenti pattizi internazionali non prevedono l'obbligo positivo per gli Stati di provvedere a un'abitazione, ma di garantire agli individui (*ivi* inclusi i membri delle comunità rom) una condizione abitativa a canoni minimi di salubrità, igiene e dignità, cioè, soddisfare il loro legittimo diritto ad un alloggio dignitoso e di tutelarli dalla distruzione delle abitazioni e dagli sgomberi “senza giustificazioni obiettive e ragionevoli”.

In realtà, il diritto all'alloggio risulta scarsamente tutelato dagli Stati dal momento in cui i membri delle comunità rom continuano a confrontarsi con una sistematica discriminazione nell'accesso ad alloggi dignitosi. Inoltre, le loro condizioni abitative, così come accertato dalle decisioni del Comitato sociale, sono ancora molto lontane dagli standard minimi proposti dall'articolo 31 della Carta sociale europea. Infatti, non sempre viene loro garantita una protezione giuridica contro “sfratti illeciti, molestie ed altri pericoli” o i diritti fondamentali garantiti dell'articolo E della Carta Sociale Europea riveduta (relativo alla non discriminazione) in combinato disposto con l'articolo 31.2 (sulla privazione di alloggio) non sono sempre rispettati dalle autorità.

5.2. Le politiche europee in materia di alloggio

Come già accertato, nella maggior parte degli Stati membri lo scarso livello di istruzione, la disoccupazione, la discriminazione sistematica e l'emarginazione dei rom sono accompagnate anche da condizioni abitative “precarie e degradanti”, a volte addirittura da sgomberi forzati. In un contesto di crisi, come quello che attraversiamo, l'integrazione dei rom, esclusi dal mercato del lavoro e dal mercato abitativo, con uno scarso livello di istruzione, rappresenta una vera e propria sfida per l'Unione europea e i suoi ventotto Stati membri. Per l'integrazione delle comunità rom negli Stati di residenza e per “abbattere” le disuguaglianze socio-economiche nei loro confronti, un terzo settore in cui l'Unione europea reputa necessario un intervento congiunto a quello degli Stati membri, così come previsto dal citato “Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020”, riguarda l'alloggio e gli servizi essenziali⁸⁵.

⁸⁴ In tal senso si è pronunciato OLIVIERI F., La Carta sociale europea tra enunciazione, controllo e applicazione nelle Corti nazionali. La lunga marcia verso l'effettività, in Rivista del diritto della sicurezza sociale, 2008, p. 532.

⁸⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Quadro dell'Unione europea per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020, del 5 aprile 2011, COM(2011) 173 definitivo.

L'obiettivo prefissato dall'Unione europea in materia di alloggio e servizi essenziali, è l'eliminazione delle disparità di accesso all'alloggio, incluse le abitazioni sociali e i servizi pubblici come l'acqua, l'elettricità e il gas, di promuovere un accesso non discriminatorio agli alloggi sociali, di prevedere aree di sosta per i rom non sedentari, rispettando anche le esigenze locali⁸⁶.

La problematicità degli sfratti forzati subiti dai rom da parte delle autorità degli Stati membri o le criticità connesse all'accesso all'alloggio adeguato cioè con allacciamento alla rete elettrica, dotato di impianti sanitari o di un sistema di raccolta dei rifiuti, condizione preliminare nell'esercizio di altri diritti fondamentali, ha spesso attirato l'attenzione delle istituzioni europee, come ribadito anche dal "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020".

A questo punto ci si chiede, quale ruolo può svolgere l'Unione europea, considerata la sua incompetenza non legiferare in materia di alloggio? Per rispondere alla domanda, innanzitutto, è necessario individuare quali potrebbero essere le basi giuridiche per un eventuale intervento in materia. Un possibile appiglio giuridico potrebbe essere la direttiva 2000/43/CE sull'uguaglianza razziale (che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, prevedendo un'ampia protezione giuridica contro le discriminazioni dirette e indirette in settori come l'occupazione, l'istruzione, l'accesso all'alloggio, l'assistenza sanitaria).

Sebbene tutti gli Stati membri dell'Unione Europea abbiano ratificato tutti i menzionati trattati internazionali e le convenzioni che riconoscono e proteggono esplicitamente il diritto all'alloggio, ci preme ribadire che la maggior parte degli Stati membri non è dotata degli strumenti sufficienti per combattere queste forme di discriminazioni nell'accesso all'alloggio, incluse le abitazioni sociali, ed affrontare le esigenze specifiche dei rom non stanziali (ad esempio, permettere loro di accedere ad aree di sosta adeguate).

A questo punto è importante ricordare anche le disposizioni dell'attuale articolo 18 TFUE sul divieto di discriminazioni fondate sulla nazionalità. In più, la Corte di Lussemburgo ha affermato esso "richiede la perfetta parità di trattamento negli Stati membri, tra i soggetti che si trovano in una posizione disciplinata dal diritto comunitario e i cittadini dello stato membro"⁸⁷.

⁸⁶ Come già menzionato con la Comunicazione della Commissione del 5 aprile 2011, COM(2011) 173 definitivo, si esorta gli Stati membri di adottare una serie di politiche inclusive nei confronti dei rom, che dovrebbero riguardare in particolare l'inserimento abitativo delle famiglie che vivono in luoghi segregati, l'inserimento lavorativo degli adulti, la scolarizzazione dei minori e il pieno accesso ai diritti fondamentali attraverso il massimo coinvolgimento delle comunità nei processi decisionali che le riguardano.

⁸⁷ Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, Causa C-43/95, Data Delecta, punto 16, ECLI:EU:C:1996:357.

Dal punto di vista normativo, il diritto all'assistenza sociale e abitativa quale diritto sociale fondamentale per coloro i quali non hanno sufficienti risorse viene riconosciuto accanto a una serie di altri diritti civili, sociali, politici, economici e culturali ai cittadini europei dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea⁸⁸. Il fatto che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea ha acquisito piena efficacia con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona conferisce validità legale al "diritto all'housing sociale e alla casa", così come proclamato dall'articolo 34, paragrafo 3.

Con l'obiettivo di assicurare un alloggio sano, decente a un prezzo accessibile o un'esistenza dignitosa a tutte le persone che risiedono sul territorio dell'Unione, in accordo con le disposizioni previste dalla legislazione europea e dagli strumenti di diritto internazionale, l'Unione europea riconosce e rispetta il diritto alla casa e all'housing sociale così come previsto dell'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali⁸⁹.

Il paragrafo 3 dell'articolo 34, sulla scia degli articoli 30 e 31 della Carta sociale europea riveduta nonché del punto 10 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, prevede: "al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali".

Di conseguenza, i rom possono fare valere i propri diritti sociali⁹⁰, incluso il diritto alla sicurezza sociale e assistenza sociale, il diritto all'alloggio, richiamando le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali. È importante sottolineare che la Carta, come d'altronde la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non contempla un esplicito riconoscimento del diritto in questione o il diritto di vedersi procurare una casa, ma più una azione positiva da parte degli Stati membri di prevenire

⁸⁸ Per un commento sui diritti sociali enunciati dalla Carta di diritti fondamentali si veda: *BIFULCO R., CARTABIA M., CELOTTO A.*, L'Europa dei diritti, Bologna, 2001; *HERVEY T., KENNER J.*, Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights. A legal perspective, Oxford-Portland Oregon, 2003; *DE SCHUTTER O.*, La garantie des droits et principes sociaux dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, in *CARLIER Y., DE SCHUTTER O.* (edited by), La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2002; *GIANNITI P.*, I diritti fondamentali nell'Unione europea: la Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona, a Bologna: Zanichelli, Roma: Soc. Ed. del Foro italiano, 2013.

⁸⁹ Sulle disposizioni dell'articolo 34 si veda: *DE GEORGIS A.*, Art. 34, in *BIFULCO R., CARTABIA M., CELOTTO A.*, L'Europa dei diritti, il Mulino, Bologna, 2001, p. 240 ss.

⁹⁰ In generale sui diritti sociali post Lisbona si rinvia a: *GIUBBONI S.*, I diritti sociali nell'Unione europea dopo il trattato di Lisbona. Paradossi, rischi e opportunità, relazione al Convegno "Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani", Perugia, 2011.

condizioni di vita degradanti e inumane, di tutelare il diritto all'abitazione. Comunque, sinora pochi casi di c.d. *homelessness* hanno raggiunto la Corte di Giustizia (e nessuno riguarda i cittadini europei rom).

Anche se le politiche abitative non rientrano nelle competenze dell'Unione, è certamente vero che il suo ruolo si dispiega nello stimolare e coordinare l'agire degli Stati membri, di fornire un quadro soltanto di principi, linea guida per orientare le strategie nazionali in materia di politiche abitative, attraverso il coinvolgimento di tutti gli stakeholders (la stessa Unione, i Governi degli Stati membri, le autorità regionali e locali, rappresentanti dell'associazionismo rom), di predisporre azioni positive per favorire l'accesso all'alloggio dignitoso da parte dei membri delle comunità rom, di combattere la forte discriminazione che ancora caratterizza l'accesso agli alloggi privati, alle case popolari o social houses.

Se il settore dell'alloggio non è stricto sensu di competenza dell'Unione europea, la soluzione idonea apprestata al problema abitativo dei rom rientra in un "approccio integrato", che dovrebbe essere concepito e attuato dalle autorità nazionali e regionali in stretta cooperazione e basandosi su un dialogo ininterrotto con l'Unione europea e i rappresentanti dei rom, affrontando anche tematiche interconnesse quali l'istruzione, l'occupazione e la salute.

In mancanza di un approccio strettamente giuridico, quali opportunità di "integrazione" in materia di alloggio sono proposte dall'Unione alle comunità rom? Le politiche europee sono tali da permettere un alloggio dignitoso (che soddisfa i requisiti previsti dalla legislazione internazionale) o di eliminare la "segregazione spaziale" e "promuovere un accesso non discriminatorio agli alloggi sociali"? In quale misura le soluzioni europee hanno effettivamente inciso/incidono sul terreno? A supporto dell'integrazione dei rom nel settore abitativo, l'Unione europea promuove programmi e progetti per coordinare/intensificare, nel modo più efficace possibile, gli sforzi degli Stati membri per migliorare l'informazione dei rom sui loro diritti e coinvolgerli nella programmazione e attuazione delle politiche abitative.

Lo strumento principale apprestato per realizzare gli obiettivi proposti resta comunque di natura finanziaria: i Fondi strutturali (già è importante menzionare che giocano un ruolo minore nell'ambito delle politiche abitative, a differenza dei settori occupazionali o educazionali). Prima di far riferimento ai finanziamenti messi a disposizione delle istituzioni dell'Unione europea nell'ambito degli strumenti finanziari per sostenere le azioni degli Stati membri per l'integrazione dei rom, giova, innanzitutto, ricordare i Dieci Principi Comuni per l'inclusione dei rom, definiti dalla Piattaforma europea. Essi, definiti dalla Piattaforma Europea e condivisi dal Consiglio per l'occupazione e gli affari sociali nel giugno 2009, prevedono: politiche costruttive, pragmatiche e non discriminatorie; l'individuazione di iniziative esplicite, ma non esclusive; approccio interculturale;

l'inserimento nella società; la consapevolezza della dimensione di genere; il trasferimento di interventi e pratiche tra i diversi Paesi; uso di strumenti comunitari, l'uso dei Fondi strutturali; il coinvolgimento delle autorità locali e regionali; il coinvolgimento della società civile e la partecipazione attiva dei Rom. Sia l'Unione europea, sia gli Stati membri hanno promosso i Dieci principi fondamentali comuni per l'inclusione dei rom⁹¹ non vincolanti dal punto di vista giuridico ma considerati come una sorta di guida⁹² che forniscono un quadro di riferimento per i policy-makers su come sviluppare iniziative di successo al fine di finanziare interventi per integrare i membri delle comunità rom.

Sulla scorta dei principi affermati dalla Piattaforma europea per l'integrazione dei rom, risultano pertanto strumenti particolarmente rilevanti i Fondi strutturali⁹³, la cui implementazione deve essere in linea con i Dieci Principi Comuni per l'inclusione dei rom, ma anche con gli orientamenti indicati nel "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020".

La legislazione precedente sui Fondi strutturali era molto restrittiva sugli interventi abitativi, le sole eccezioni riguardavano, infatti, le misure di efficienza energetica ed energie rinnovabili e il loro criterio "di fruibilità era limitato ai dodici nuovi Stati membri dell'UE". Un passo avanti si registra con la modifica del Regolamento n. 1083/2006 sul Fondo europeo di sviluppo regionale⁹⁴. Esso permette così di finanziare interventi abitativi (non applicabile ad alloggi privati, bensì soltanto a progetti attuati dalle autorità pubbliche) nelle zone rurali e urbane in tutti gli Stati membri, a favore delle comunità emarginate (*ivi* inclusi i rom). Con la riforma del 2013, per il prossimo intervallo di programmazione 2014-2020, si introduce un approccio integrato per l'utilizzazione congiunta dei Fondi, che potrebbe incidere positivamente anche sulle politiche abitative per l'integrazione dei rom.

⁹¹ In dottrina si rinvia a: *FORNARA M.*, I principi di base comuni sull'inclusione sociale dei rom e dei sinti elaborati dagli organismi dell'Unione europea, in *BONETTI P., SIMONI A., VITALE T.*, La condizione giuridica dei Rom e Sinti in Italia, Milano, 2011, tomo I, p. 293 ss.

⁹² Hanno come obiettivo a favorire "uno scambio di buone pratiche ed esperienze, tra gli stessi Paesi dell'UE, in materia di inclusione dei rom" (Conclusioni del Consiglio del 8 dicembre 2008).

⁹³ Ricordiamo che i principali Fondi strutturali rilevanti per l'integrazione dei rom sono: il Fondo sociale europeo (FSE) che "promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e tutti i tipi di discriminazione" e consente di "sostenere la ripresa fisica, economica e sociale delle comunità indigenti delle aree urbane e rurali", il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR); da maggio 2010 gli Stati membri possono utilizzare anche il Fondo europeo di sviluppo regionale per aiutare i gruppi vulnerabili, come i rom, nel settore dell'accesso agli alloggi.

⁹⁴ Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999, in *GUUE*, L 210 del 31 luglio 2006, p. 25 ss.

L'articolo 1 del Regolamento n. 1304/2013⁹⁵ del Parlamento europeo e del Consiglio stabilisce le nuove norme comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo, al Fondo di coesione, che operano nell'ambito di un quadro comune, e le "disposizioni necessarie per garantire l'efficacia dei Fondi strutturali e di investimento europei e il coordinamento dei fondi tra loro e con altri strumenti dell'Unione". Ad esempio, il Regolamento n. 1304/2013 prevede una priorità di investimento nell'ambito del Fondo sociale europeo basata sull'integrazione economica e sociale delle comunità vulnerabili come i rom. Inoltre, congiuntamente a tutti i Fondi strutturali e d'investimento europei, prevede la possibilità di combinare tra loro diversi fondi dell'Unione per operare nell'ambito dei quattro settori menzionati dal "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020". È importante ricordare la Task Force⁹⁶ sui rom della Commissione europea che ha sottolineato la mancanza delle informazioni disponibili sui risultati e sull'impatto dei Fondi strutturali per i rom e "una sostanziale debolezza" nel loro utilizzo da parte degli Stati membri⁹⁷. Ciò è largamente dovuto a causa di diverse questioni di governance, dell'assorbimento dei fondi e per meccanismi di coordinamento inefficienti. Per questa ragione i nuovi regolamenti che disciplinano la spesa dei Fondi europei prevedono anche un meccanismo di monitoraggio e di valutazione "ottimizzati che consentono di stabilire in maniera più precisa se i Fondi strutturali stiano conseguendo gli obiettivi previsti dal "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei rom". In merito al tema dell'accesso agli alloggi, nonostante tutti gli Stati membri dell'Unione europea riconoscano, nelle loro Strategie nazionali, la necessità di migliorare le condizioni abitative dei rom, pochi propongono un effettivo approccio olistico (che dovrebbe comprendere il settore dell'istruzione, dell'assistenza sanitaria, dell'alloggio adeguato, dell'occupazione) oltre la sicurezza e i provvedimenti contro la segregazione o contro la discriminazione all'accesso agli alloggi. In più, la legislazione nazionale di alcuni Stati membri non è in linea con il quadro normativo internazionale. Sebbene i Fondi strutturali ricoprano un ruolo centrale nella "battaglia" per l'integrazione dei rom e per facilitare il loro l'accesso all'istruzione, all'occupazione, agli alloggi dignitosi e al sistema sanitario, la maggior

⁹⁵ Regolamento (UE) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, in *GUUE*, L 347 del 20 dicembre 2013, p. 470 ss.

⁹⁶ Nel 2009 è istituita, dalla Commissione europea, una Task Force ai fini di "semplificare, valutare e analizzare l'uso e l'efficacia dei fondi europei a favore dell'integrazione dei rom da parte di tutti gli Stati membri e per individuare eventuali carenze nell'utilizzo di tali fondi", come si legge nella Comunicazione della Commissione COM(2011) 173 definitivo.

⁹⁷ Report of the Roma Task on Roma Integration: First Findings of Roma Task Force and Report on Social Inclusion, Bruxelles, 21 dicembre 2010, MEMO/10/701.

parte degli Stati membri continuano a non stanziare “risorse sufficienti a carico dei bilanci nazionali” per attuare tali strategie e talvolta le autorità non si impegnano abbastanza per combattere la discriminazione e per “illustrare” le opportunità, in chiave economica e sociale, dell’inclusione dei rom.

Le politiche abitative per i rom sono ancorate in una struttura di disposizioni internazionali che sanciscono l’esistenza di un diritto all’abitazione attraverso una piena affermazione del principio di non discriminazione, di diritti fondamentali vincolanti (si veda la Carta dei diritti fondamentali) e di interventi finanziari. Ciononostante, non sono stati registrati progressi sufficienti sul campo⁹⁸: la maggior parte della popolazione rom continua a vivere segregata o in alloggi e sistemazioni (ie: campi nomadi) di scarsa qualità. Non è azzardato affermare che la cartina di tornasole delle insufficienze e dei limiti delle politiche europee in materia di inclusione sociale dei rom è rappresentata dalle politiche abitative. Infatti, si tratta di un settore trascurato, sia dal punto di vista delle politiche, sia da quello finanziario. La ridotta attenzione a questa problematica si spiega anche con il notevole impegno finanziario che richiederebbe la sua soluzione.

6. Le politiche europee in materia di sanità e assistenza sanitaria

Il quarto settore chiave previsto dalla Commissione nel citto “Quadro dell’Unione per le strategie nazionali ” segnala l’esistenza di gravi ostacoli incontrati dei rom nell’accesso all’assistenza sanitaria⁹⁹. La mancanza di lavoro o di alloggi adeguati si ripercuote anche sullo stato di salute dei membri delle comunità rom che spesso subiscono una serie di discriminazioni in merito all’accesso all’assistenza medica, quali la segregazione nelle strutture sanitarie, difficoltà a ottenere cure di emergenza, trattamenti degradanti, esclusione dai programmi di assicurazione sanitaria, discriminazione da parte del personale medico¹⁰⁰, impossibilità di pagare

⁹⁸ Ad esempio, l’Italia rischiava una procedura di infrazione da parte della Commissione europea per le politiche abitative di segregazione attuate dalle autorità italiane nei confronti dei rom, politiche che limitano “gravemente i diritti fondamentali degli interessati, isolandoli completamente dal mondo circostante e privandoli di adeguate possibilità di occupazione e istruzione”.

⁹⁹ Aspetti confermati anche dal Comitato europeo dei diritti sociali nell’ambito dell’attività di monitoraggio sull’applicazione della Carta sociale europea riveduta o nelle sue decisioni (ad esempio, European Roma Rights Center v. Bulgaria, Complaint No. 46/2007 ed European Roma Rights Center v. Bulgaria, Complaint No. 48/2008). Per un commento sulle decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali si rinvia a: *INGRAVALLO I*, Il diritto all’assistenza medica e sociale nella decisione del Comitato europeo dei diritti sociali nel caso European Roma Rights Center in Diritti umani e diritto internazionale, vol. 3, n. 3, 2009, p 676 ss.

¹⁰⁰ Nella relazione dal titolo “La situazione sociale dei rom e il miglioramento del loro accesso al mercato di lavoro nell’Unione Europea”, del 29 gennaio 2009, il Parlamento europeo osserva: “i rom mostrano un utilizzo molto marginale dei servizi di assistenza sanitari(...)a causa degli atteggiamenti negativi, del razzismo e della discriminazione di alcuni professionisti del settore sanitario e ospedaliero”, PE 412.096v02-00.

il costo delle cure e dei farmaci, la mancanza di servizi sanitari facilmente raggiungibili dai loro insediamenti (dove spesso sono segregati), la mancanza d'informazione sull'esistenza di servizi di prevenzione, l'assenza di una copertura sanitaria.

Per superare questa condizione di vulnerabilità e discriminazione nell'accesso all'assistenza sanitaria, l'Unione europea, nel "Quadro dell'Unione per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020" si propone di limitare l'attuale divario tra i rom e il resto della popolazione dal punto di vista della situazione sanitaria¹⁰¹, di ridurre la mortalità infantile, sensibilmente superiore alla media europea, all'interno di queste comunità e di garantire parità di accesso all'assistenza sanitaria di qualità (specialmente ai bambini e alle donne), alle cure preventive e ai servizi sociali anche ai rom.

Il diritto alla salute é riconosciuto a tutti gli individui e trova un diretto riconoscimento oltre che in molteplici fonti internazionali, *inter alia*, nell'articolo 25 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali¹⁰², nell'articolo 11 della Carta sociale europea¹⁰³ nell'articolo 168 TFUE, nonché nell'articolo 35 della Carta dei diritti fondamentali. L'articolo 168 TFUE rappresenta la base giuridica dell'azione europea in materia di salute. In conformità a tale norma l'azione dell'Unione, che completa le politiche nazionali, ha come obiettivo il miglioramento della sanità pubblica, la prevenzione delle malattie e affezioni e l'eliminazione delle fonti di pericolo per la salute fisica e mentale. Il trattato di Lisbona prevede la possibilità per il Parlamento europeo di adottare tutte "le misure necessarie per il ravvicinamento delle disposizioni degli Stati membri" riguardanti l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno, nella sfera sanitaria (articolo 114 TFUE) e di adottare congiuntamente al Consiglio tramite la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato delle regioni misure di incentivazione. In più, l'articolo 9 TFUE contiene una c.d. clausola orizzontale che abbia come obiettivo di assicurare la coerenza tra le diverse politiche e gli obiettivi sociali, secondo cui: "nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto

¹⁰¹ Da un'indagine dell'Unione europea su minoranze e discriminazione, pubblicata nel 2009 dall'Agenzia per i diritti fondamentali, si rivela che per i rom si registra una "speranza di vita inferiore di 10 anni, 68 anni rispetto a quella dei cittadini europei, che è di 78 anni" (Agenzia per i diritti fondamentali, Inchiesta sulle minoranze e le discriminazioni nell'Unione europea, 9 dicembre, 2009).

¹⁰² L'articolo 12 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali proclama il diritto di ogni individuo "a godere delle migliori condizioni di salute fisica e mentale che sia in grado di conseguire".

¹⁰³ La Carta sociale europea riveduta proclama all'articolo 11 il diritto alla protezione della salute, il cui effettivo esercizio è dato da misure volte a "eliminare le cause di una salute deficitaria, a migliorare la salute ed a prevenire le malattie" ed all'articolo 13 impegna gli Stati firmatari a garantire il diritto all'assistenza sociale e medica.

delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana". Dunque, l'Unione europea si limita a fissare i principi generali e a determinare gli obiettivi della salute pubblica; ciò è confermato dall'articolo 168, par. 1, TFUE a tenore del quale nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un "livello elevato di protezione della salute umana"¹⁰⁴.

Grazie al dispositivo dell'articolo 35 della Carta dei diritti fondamentali che proclama il diritto di ogni individuo ad accedere alla prevenzione sanitaria e a ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalla legislazioni e dalle prassi nazionali assicurando un livello elevato di protezione della salute umana¹⁰⁵ disposizione cui le istituzioni devono dare una concreta attuazione è riconosciuto ai cittadini (anche ai rom) un diritto di prevenzione e di ricevere trattamenti sanitari¹⁰⁶. In altre parole, nonostante l'Unione europea disciplini numerosi aspetti rilevanti per la sfera sanitaria, la sua competenza in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si riduce ad un ruolo di stimolo e di coordinamento la cooperazione tra gli Stati membri¹⁰⁷. Non v'è dubbio, però, che la politica dell'Unione europea nella sfera sanitaria costituisca una competenza di sostegno, completamento e coordinamento. Anche in questo settore, la responsabilità principale resta in capo agli Stati membri che definiscono la loro politica sanitaria

¹⁰⁴ L'Unione europea incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri per assicurare un elevato livello di protezione della salute umana, l'azione dell'Unione completa le politiche nazionali (articolo 168 paragrafo 1), l'Unione completa l'azione degli Stati membri (articolo 168, paragrafo 2, periodo 3), l'Unione incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri e, ove necessario, appoggia la loro azione (articolo 168, paragrafo 2, periodo 1).

¹⁰⁵ L'articolo 35 della Carta dei diritti fondamentali, intitolato "Protezione della salute", sancisce: "ogni individuo ha il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali. Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana".

¹⁰⁶ "Sebbene la giurisprudenza assuma come riferimento principale le libertà fondamentali sancite dal Trattato, vi è un altro principio, sempre più importante in ambito comunitario, il diritto dei cittadini di essere curati, proclamato dall'art. 35 della Carta dei diritti fondamentali, quindi trattandosi di un bene superiore, la salute non può non essere considerata esclusivamente sotto l'angolatura di costi sociali e difficoltà economiche latenti. Tale diritto si configura come un diritto soggettivo, indipendente dal rapporto del singolo con la previdenza sociale" (Conclusioni dell'Avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer dell'11 gennaio 2007, Stamatelaki, C-444/05, paragrafo 40, ECLI: :EU:C:2007:24).

¹⁰⁷ Occorre, peraltro, rilevare che già il trattato di Amsterdam all'articolo 152 TCE consentiva all'Unione europea di adottare tutte le misure necessarie per assicurare un livello elevato della salute umana. La tutela della salute e le politiche sanitarie, gradualmente, sono rientrate nella materia d'intervento europeo. In tal senso si veda: *McHALE J.*, *Fundamental Rights and Health Care*, in *MOSSIALOS E., PERMANAND G., BAETEN R., HARVEY T.* (a cura di), *Health Systems Governance in Europe*, Cambridge, 2010, p. 282 ss.

e di assistenza medica insieme all'assegnazione delle risorse ad esse destinate. Gli Stati membri coordinano tra di loro le politiche e i programmi, cooperando con la Commissione che informando il Parlamento, e in stretto contatto con gli Stati membri, può prendere tutte le iniziative utili a promuovere lo sviluppo del diritto alla salute.

Per quanto riguarda la situazione sanitaria dei rom, gli interventi europei più significativi si traducono in una serie di iniziative adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio per finanziare iniziative in materia di salute e di programmi per migliorare l'accesso dei rom ai servizi sanitari con azioni di divulgazione e informazione. L'attuale programma "Salute per la crescita"¹⁰⁸ punta a sostenere i ventotto Stati membri ad affrontare con efficacia "le sfide economiche e demografiche che interessano i sistemi sanitari e permettere la popolazione di vivere più a lungo in buona salute". Si tratta del terzo programma d'azione dell'Unione in materia di salute (2014-2020) e rappresenta il nuovo strumento dedicato al tema della salute, "con uno stanziamento complessivo pari a € 449.394.000", che punta su tre obiettivi importanti per i cittadini: contribuire a sistemi sanitari innovativi e sostenibili, migliorare l'accesso a cure sanitarie più sicure, promuovere la buona salute e prevenire le malattie, proteggere i cittadini dalle minacce sanitarie transfrontaliere.

Per garantire anche ai rom la parità di trattamento nell'accesso ai servizi sanitari e in linea con quanto previsto dal "Quadro dell'unione europea per l'integrazione dei Rom", gli Stati membri si propongono di rimuovere qualsiasi ostacolo all'accesso a un'assistenza sanitaria di qualità, migliorare l'accesso a controlli medici, cure prenatali e postnatali o all'accesso ai programmi di vaccinazione gratuita rivolti specialmente a gruppi a più alto rischio e/o a coloro che vivono in zone emarginate e/o remote, di coinvolgere i rom nei programmi sanitari loro destinati.

Molti Stati europei si sono concentrati sul miglioramento dell'accesso ai servizi sanitari per le fasce più vulnerabili della popolazione rom. In particolare, la Francia si è impegnata a ridurre gli ostacoli di natura finanziaria alle cure sanitarie, mentre in Romania, in Repubblica Ceca e in Spagna i Governi hanno investito nell'istituzione di mediatori sanitari per le comunità rom o la formazione di professionisti.

Come si è già avuto modo di ribadire, in materia di alloggio e sanità, settori chiave per l'inclusione dei rom, l'Unione ha una competenza limitata, puntando, particolarmente, su un sistema di multi-level governance, in cui le norme europee e

¹⁰⁸ Il Programma "Salute per la crescita", sostituisce il secondo Programma d'azione comunitaria in materia di salute (2008-2013), è stato istituito con il Regolamento (UE) n. 282/2014, del 21 marzo 2014, del Parlamento europeo e del Consiglio sulla istituzione del terzo programma d'azione dell'Unione in materia di salute (2014-2020), in *GUUE*, L 86 del 21 marzo 2014, p.1 ss.

nazionali si “combinano e interagiscono” fra di loro, richiedendo un coordinamento tra i quattro settori: istruzione, alloggio, occupazione e sanità¹⁰⁹.

In verità, esiste ancora un divario crescente tra gli strumenti giuridici, i programmi e gli Stati membri, l’implementazione delle politiche europee, da una parte e i processi/risultati concreti dall’altra, poiché le comunità rom continuano a confrontarsi, in molti casi, con un basso livello di istruzione, un alto tasso di disoccupazione, mancanza di alloggi adeguati, una scarsa tutela della salute.

Sebbene i germi di una politica europea per l’integrazione dei rom comincino a radicarsi con i nuovi movimenti migratori verificatisi in seguito all’adesione all’Unione degli ex paesi socialisti in pratica la situazione dei rom non è significativamente migliorata, nonostante la Commissione abbia evidenziato alcuni progressi¹¹⁰.

¹⁰⁹ HERVEY T., Mapping the Contours of European Union Health Law and Policy, in European Public Law, 2001, fasc. 8.

¹¹⁰ Si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Report on the implementation of the EU Framework for National Roma Integration, del 2 aprile 2014, COM(2014) 209 definitivo.

CAPITOLO V LE POLITICHE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEI ROM NELL'AMBITO CULTURALE

1. Premessa

2. 'Un mondo di mondi': tratti distintivi della cultura rom

2.1. Lo stereotipo del nomadismo come “codice interpretativo” della cultura rom

2.1.1. Lo stile di vita itinerante dei rom e il giudice di Strasburgo

2.2. Il matrimonio tradizionale rom: la sentenza Muñoz Díaz

3. La via europea all'integrazione culturale dei rom

3.1. La politica culturale europea per l'integrazione dei rom

3.2. Concetto di cultura. Una definizione aperta

3.3. Segue: concetto di diversità culturale

3.4. L'Unione europea e la tutela della diversità culturale

3.5. Misure europee concrete per tutelare la diversità culturale dei rom

CAPITOLO V LE POLITICHE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEI ROM NELL'AMBITO CULTURALE

1.Premessa

"Each culture has a dignity and value which must be respected and preserved. Every people has the right and the duty to develop its culture. In their rich variety and diversity, and in the reciprocal influences they exert on one another all cultures form part of the common heritage belonging to all mankind" (article 1)¹.

Merita indubbiamente ricordare che l'Unione europea affronta l'integrazione dei rom attraverso molteplici binari d'intervento: riconoscimento dei rom in quanto minoranza europea, divieto di discriminazione per motivi etnico-razziali, uguaglianza davanti alla legge e implementazione di politiche e strategie per l'occupazione, l'istruzione, la sanità e l'alloggio.

Negli ultimi venticinque anni si è molto discusso dei problemi peculiari delle comunità rom, le più svantaggiate e più stigmatizzate nei tutti paesi europei, elaborando appositi programmi europei e nazionali², sostenuti da ingenti strumenti finanziari europei, per contrastare la povertà e promuovere l'inclusione sociale.

Nonostante le politiche europee o gli interventi delle organizzazioni internazionali, tra cui il Consiglio d'Europa e l'OSCE, in pratica, come illustrato nei precedenti capitoli, la maggior parte delle comunità rom, continuano, almeno in alcuni stati dell'Unione europea, a non essere riconosciute in quanto minoranza³, a vivere in una situazione di emarginazione, discriminazione, ghettizzazione, segregazione scolastica, precarietà della salute⁴.

¹ Declaration of the Principles of International Cultural Co-operation, UNESCO Doc. 14C/8.I, 4 November 1966.

² Come è noto, la Commissione europea con la comunicazione "Quadro dell'Unione europea per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020", Bruxelles, 5 aprile, approvata dal Consiglio nella seduta del 23-24 giugno 2011, esorta gli Stati membri a elaborare di strategie nazionali di integrazione dei rom in quattro settori cruciali: accesso all'istruzione, accesso all'occupazione, accesso all'assistenza sanitaria, accesso all'alloggio, instaurando per la prima volta un "solido processo di coordinamento dell'azione europea" a favore dell'integrazione dei rom nei ventotto Stati membri, COM(2011) 173 definitivo.

³ I rom a diverso titolo, a livello europeo, sono considerati: minoranza nazionale (soprattutto dalle organizzazioni internazionali quali il Consiglio d'Europa, l'OSCE), gruppo socialmente svantaggiato (sull'argomento si veda *BALDIN S.*, *Le minoranze rom fra esclusione sociale e debole riconoscimento giuridico: uno studio di diritto pubblico europeo e comparato*, Bononia University Press, Bologna, 2012), gruppo etnico (in dottrina si rinvia a *BARANY Z.*, *The East European Gypsies: Regime Change, Marginality, and Ethnopolitics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002) o come "nazione europea" (sul punto *CERMEL M.*, *Le minoranze etnico-linguistiche in Europa tra Stato nazionale e cittadinanza democratica*, Padova, CEDAM, 2009).

Il punto dolente è che nonostante alcune ricadute positive⁴, le comunità rom si confrontano con la “mancanza di opportunità di occupazione, la carenza di abitazioni accessibili, problemi, problemi nell’accesso alla sanità ed altri servizi pubblici, o le difficoltà di stare alla pari con i livelli di prestazione scolastiche di altri gruppi etnici del paese considerato” aspetti che “non possono essere risolti dai diritti minoritari, almeno come sono oggi concepiti”⁵.

Alla luce di quanto scritto sinora, per facilitare l’integrazione dei membri delle comunità rom nei ventotto Stati membri, si sta, infatti, affermando, grazie anche a un’attenta riflessione dottrinale, un nuovo trend: la reinterpretazione del tema delle minoranze sotto il profilo della diversità culturale. Ancor di più oggi, in un’Europa multietnica, tale prospettiva prende vita sulla scia di quanto previsto dalla Dichiarazione sulla diversità culturale⁶ e dal Final Report del Consiglio europeo che conclude il Cultural policy and Cultural diversity project (2001-2006), si propone come obiettivo la valorizzazione delle specificità culturali dei rom, nonostante le difficoltà dovute alla disomogeneità delle comunità rom ed all’impossibilità di collocare tutti i gruppi che la compongono in una precisa categoria minoritaria (infatti, non si tratta di un gruppo compatto che condivide lingua, religione, tradizione, usi, costumi)⁷.

Il citato mutamento di prospettiva (giuridico e politico) rappresenta il fulcro della nostra analisi, basata sulla centralità del ruolo della diversità culturale per l’integrazione dei rom, in un’ottica multilivello che va dalle organizzazioni internazionali all’Unione europea. Prima di addentrarci negli aspetti di natura giuridica è opportuna un’osservazione preliminare sui tratti definitori del mondo culturale rom.

2.'Un mondo di mondi'⁸: tratti distintivi della cultura rom

⁴ Si veda in tale senso la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Report on the implementation of the EU Framework for National Roma Integration, del 2 aprile 2014, COM(2014) 209 definitivo.

⁵ *POGANI I.*, The Roma Cafè. Human Rights and the Plight of the Romani People, London-Stirling, Virginia, 2004, p. 82.

⁶ Dichiarazione dell'UNESCO sulla Diversità Culturale adottata all'unanimità durante la 31esima sessione della Conferenza Generale dell'UNESCO (l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura), Parigi, 2 novembre 2001.

⁷ In dottrina si rinvia a *BALDIN S.*, Le minoranze rom in Europa: proposte classificatorie e accomodamento delle istanze identitarie, in *BONETTI P., SIMONI A., VITALE T.*, La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia, Giuffrè, tomo I, 2011, p. 175 ss.

⁸ L'espressione è stata coniata dallo studioso del mondo rom, Leonardo Piasere (*PIASERE L.*, Un mondo di mondi. Antropologia delle culture rom, cit., 1999).

Come più volte accennato nei precedenti capitoli si tratta di comunità fluttuante, formate da “un mosaico” di gruppi e sottogruppi⁹ portatori di proprie peculiarità linguistiche¹⁰, di tradizioni diverse, divisi dal vissuto storico, dalla data di arrivo in Europa, dalle pratiche insediative, dalla religione, dai mestieri praticati.

Si afferma in dottrina: “it is a mistake to think that Gypsies constitute a homogeneous population. As the migrating population spread out into Europe, the different groups became associated with different countries, over time acquired local characteristics, and intermarried with local populations”¹¹.

Sebbene da queste brevissime considerazioni appaia difficile individuare elementi identitari condivisi all'interno del mondo rom, è fuor di dubbio che nelle differenze tra i diversi gruppi emergano, così come dimostrato da una serie di studi antropologici e giuridici, diversi elementi che li accomunano¹². Con un certo grado di approssimazione, i tratti culturali che contraddistinguono l'essere rom (indipendentemente dalle differenze dialettali, dalle tradizioni¹³, dai costumi, dalla religione¹⁴) possono essere così riassunti: l'esistenza, almeno in parte, di un sostrato comune, costituito da origini indiane, da alcune vicende storiche,

⁹ Nella dottrina si parla di: “caleidoscopio rom” (in tal senso *LIGEOIS J.P.*, Roma in Europe, cit., 2007), “mosaico rom” (si veda *SPINELLI S.*, Rom, genti libere: storia, arte e cultura di un popolo misconosciuto, cit.) “galassia rom” (così *Dell'AGNESE E.*, *VITALE T.*, Rom e Sinti: una galassia di minoranze, in *AMIOTTI G.*, *ROSINA A.*, Tra identità ed integrazione: passato e presente delle minoranze nell'Europa mediterranea, Milano, Franco Angeli, 2007).

¹⁰ Per un'opinione contraria si rinvia a *HALWACHS D.*, Possiamo dire che Roma, Sinti, Calè, ecc, sono un'unica minoranza linguistica?, in *BONETTI P.*, *SIMONI A.*, *VITALE T.*, La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia, Giuffrè, tomo I, 2011, p. 127 ss.

¹¹ *HANCOCK I.*, American Roma: the Hidden Gypsies World, Interface, 1997, p. 19.

¹² “Una forma di solidarietà dovuta all'emarginazione pregiudizi, discriminazioni, esperienza storica di persecuzione, rispetto della tradizioni o costumi” (*CARRARA SUTOUR M.*, Multicultura, antiziganismo e rappresentatività dei mondi rom, Quaderno di storia contemporanea, 44, 2008, p. 9 ss.).

¹³ Sulle differenze, all'interno del mondo rom, degli elementi culturali e sociali si rinvia a: *BAUMAN Z.*, Intervista sull'identità rom, Roma-Bari, Laterza 2003; *DE CONDAT D.*, Rom, una cultura negata, cit.; *DJURIC R.*, La cultura dei roma e sinti, in *KARPATI M.*, Zingari ieri e oggi, Roma, Centro studi zingari; Bolzano: Associazione per i popoli minacciati; Centro di cultura dell'Università Cattolica, 1993, p. 137 ss.; *LEDDA L.*, Gente del mondo. Voci e silenzi delle culture zingare, cit.; *LIGEOIS J.P.*, Roma, Gypsies, Travellers, cit.; *LIGEOIS J.P.*, Rom, Sinti, Kalè...Zingari e Viaggianti in Europa, cit.; *PIASERE L.*, Popoli delle discariche, saggi di antropologia zingara, CISU, Roma, 1991; *SPINELLI S.*, Rom, genti libere, cit.

¹⁴ Di solito gli appartenenti ai diversi gruppi rom hanno adottato la religione dello Stato di residenza (possono essere cattolici, ortodossi, protestanti o musulmani). Si veda: *ILIEVI I.*, Some Approaches at Measuring Social Capital among Roma Communities in Bulgaria: Preliminary Notes, Draft, 1999; *SPINELLI S.*, Baro romano drom. La lunga strada dei Rom, Sinti, Kale, Manouches e Romanichals, cit.

dell'esistenza di una ricchissima tradizione orale¹⁵, dalle politiche di assimilazione forzata, le condizioni di emarginazione (frutto di discriminazione e intolleranza), la consapevolezza di un forte senso di appartenenza identitaria a causa del fatto di essere stati e di essere tuttora vittime di discriminazione ed esclusione culminate con lo sterminio¹⁶, il desiderio di essere dissociati dai gagé (termine con cui i rom definisce i non rom), il senso di indipendenza, osservanza delle varie tradizioni e costumi (ad esempio, l'utilizzo delle gonne lunghe per nascondere la parte inferiore del corpo in quanto ritenuta impura dalla tradizione rom, i casi di matrimoni combinati dai genitori rom tra i bambini¹⁷), la presenza di particolari forme di amministrazione della giustizia e di regolamentazione del conflitto (la Kris, il tribunale rom)¹⁸. A questi tratti definitori delle comunità rom¹⁹ possiamo aggiungere l'organizzazione sociale²⁰ fondata sulla famiglia, il perno del sistema sociale e culturale rom, e sulle relazioni nell'ambito della parentela.

Si ritiene che: "la cultura romaní è transnazionale, multiforme e paradigmatica con infinite sfaccettature e sfumature. Essa è distribuita in ogni continente e in

¹⁵ In argomento: *COZANNET F.*, Gli zingari, Mondadori, Milano, 1990; *SPINELLI S.*, Rom, genti libere: storia, arte e cultura di un popolo misconosciuto, cit.; *VAUX de FOLETIER*, Mille anni di storia degli zingari, cit.

¹⁶ Sullo sterminio dei rom si veda i contributi di: *HANCOK I.*, The Pariah Syndrome. An Account of Gypsy Slavery and Persecution, Ann Arbor, Karoma, 1987; *FINGS*, Dalla ricerca razziale ai campi nazisti. Gli zingari nella seconda guerra mondiale, Centro Studi Zingari Anicia, Roma, 1998 e la nota 34 del capitolo primo.

¹⁷ Si veda: *TIMMERMAN J.*, When her Feet Touch the Ground: Conflict between the Roma Familistic Custom of Arranged Marriage and Enforcement of International Human Rights Treaties, in Journal of Transnational Law and Policy, 13, 2004, p. 490 ss., *WILLIAMS P.*, Mariage tsigane, cit.

¹⁸ Sulle regole giuridiche del diritto rom e sulla Kris si rinvia ai contributi di: *ACTON T.*, *CAFFREY S.*, *MUNDY G.*, Theorizing Gypsy Law, in Am.J.Comp.law, 1997, p. 237 ss.; *MANCINI L.*, Il diritto zingaro. Note di antropologia giuridica, in *SIMONI A.*, Stato di diritto e identità rom, Torino, 2005, p.178 ss.; *SIMONI A.*, Il giurista e gli zingari: lezioni dalla common law, in Pol. Dir. 1999, p. 629 ss.

¹⁹ Infatti, si deve tenere conto che "Gypsies and Travellers as a whole must not be considered a static society, rigidly set since time immemorial and reproducing itself in an identical mould. Gypsy culture, like all cultures, is in constant evolution, and more so than others, because change is one of its traditions and adaptation a constant necessity" (*LIEGEOIS J.P.*, Gypsies and Travellers: socio-cultural data, socio-political data, cit.).

²⁰ Sulla struttura sociale dei rom, il sociologo francese ed esperto di studi rom, Jean-Pierre Liégeois, afferma che "l'organizzazione sociale passa attraverso l'articolazione reciproca delle diverse frazioni che compongono la società, malgrado il loro sparpagliamento sociale e geografico, e passa attraverso l'adesione a valori comuni, malgrado l'apparente diversità" (*LIEGEOIS J.P.*, Zingari e Viaggianti, cit., p. 26), in più "l'organizzazione sociale è organizzazione politica: la vita politica è diffusa, presente in tutti gli atti sociali, in tutte le relazioni oppositive e associative" (*OKELY J.*, The Traveller-Gypsies, cit.).

tantissimi Paesi. Le vicende storiche, economiche e sociali hanno condizionato la diaspora romaní tanto che le diverse comunità romanès che son venute via via delineandosi sono, oggi, portatrici di diverse tradizioni culturali, affini e diversificate allo stesso tempo. L'identità e la cultura romaní si sono preservate anche grazie all'apporto che hanno dato a tutti i campi dell'arte occidentale, dalla musica alla danza, alla pittura, alla letteratura. In molti Paesi è entrata a far parte del folklore locale, spesso il folklore di quei Paesi si identifica con la cultura o l'arte romaní"²¹.

A questo punto è opportuno sottolineare che al di là delle segnalata disomogeneità tra le comunità rom, la romanipè, cioè l'identità e la cultura romaní, è incentrata sui tratti culturali che possono venire, a volte, in contrasto con alcune regolamentazioni giuridiche, come può essere il caso dello stile di vita itinerante di alcune comunità rom o dei matrimoni rom in giovane età.

2.1.Lo stereotipo del nomadismo come “codice interpretativo” della cultura rom

Per quanto riguarda lo stile di vita itinerante, quasi mai conciliabile con la concezione di libera circolazione europea o con i diritti umani di matrice occidentale, a volte, è considerato come “codice interpretativo” della cultura rom.

È legittimo domandarsi se veramente lo stile di vita itinerante, tradizionalmente considerato un aspetto distintivo della storia e della cultura rom, sia un tratto definitorio del loro mondo. A nostro parere, lo stile di vita itinerante di una parte della comunità rappresenta più uno stereotipo culturale, un falso presupposto²² dal momento che dalle ricostruzioni antropologico-giuridiche²³, si nota che la maggior parte di essi sono stanziali²⁴ e hanno cittadinanza dello Stato in cui vivono.

²¹ SPINELLI S., Rom, genti libere: storia, arte e cultura di un popolo misconosciuto, cit., p. 199 ss.

²² Si veda il Terzo Rapporto sull'Italia, Commissione Europea contro il razzismo e l'intolleranza, adottato il 16 dicembre 2005, reperibile all'indirizzo: www.coe.int/ecri.

²³ Si rinvia a: AUSENDA G., Tzigani, vita di un nomade, Bompiano, Milano, 1975; LUCASSEN J., Eternal vagrants? State formation, migration and travelling groups in LUCASSEN J., LUCASSEN L., Migration, Migration History, History: Old Paradigms and New Perspectives, Peter Lang, Bern, 1997; OKELY J., The Traveller-Gypsies, Cambridge University Press, Cambridge, 1988; OSELLA C., SOMMACAL G., Zingari: storia di un popolo sconosciuto, Aizo, Torino, 1987; McDOWELL B., Zingari vagabondi nel mondo, Giunti Martello, Firenze, 1976; STEWART M., The Time of the Gypsies, Westview Press, Boulder, 1997; WIERNICKI K., Nomadi per forza. Storia degli zingari, Rusconi, Milano, 1997.

²⁴ Nel volume “I Rom d'Europa” lo studioso rom Leonardo Piasere afferma: “stabilità e mobilità costituiscono i poli di un continuum di situazioni di vita di cui è impossibile tracciare un confine netto”, aggiungendo che “più dell'80% di Rom e Sinti in Europa sono da tempo sedentari” (PIASERE L., I Rom d'Europa: una storia moderna, cit.).

Naturalmente, non si può negare che nella loro storia per diversi motivi economico-sociali, familiari o a causa dei crescenti conflitti con le popolazioni locali e le autorità pubbliche, a causa delle persecuzioni o della xenofobia²⁵, una parte dei rom sono (stati) costretti al viaggio o alla migrazione²⁶.

A proposito di tali ragioni, nel report *Roma/Gypsies: A European Minority*, del Minority Rights Group International si scrive: "the reasons behind migration are diverse. Roma/Gypsies flee from various forms of persecution: expulsion, banishment, organized hunts, forced settlement, inter-state agreements dictating where they can reside, etc. Given this hostility, their only option is to move on and see if things are better elsewhere. There are also social and economic reasons for travelling(...) Travel also plays a role in economic equilibrium, in the sense that when families exercising the same trade live side by side, they find themselves in direct competition; moving on avoids market saturation. In tandem with the diversity of reasons for travelling, there are a variety of practices connected with it, evident in the range of means of transport, frequency of moves, scope of travel, types of accommodation"²⁷.

Infatti, in dottrina si parla di un cosiddetto "nomadismo strutturale o reattivo", ossia dovuto a contingenze storiche, economiche e sociali, ben lontano dall'essere espressione di un tratto definitorio della cultura rom²⁸.

In riferimento al "nomadismo strutturale o reattivo" nel citato Report *Roma/Gypsies: A European Minority*, del Minority Rights Group International, si afferma: "to convey this schematically, we note that for those who travel there exists, on the one hand, a "structural nomadism" due to certain forms of social and economic organization, and on the other, a "reactive nomadism" brought about by outside factors: eviction, regulations, family".

²⁵ "Wherever they have lived, the Roma have often been the targets of xenophobia. Since this xenophobia often translates into laws banning their presence in whichever country or local jurisdiction they happen to live, they are forced to constantly move in order to seek safe haven. Therefore, their migratory nature may not be entirely cultural, and may instead be the result of the constraints that the historical reality of their situation has placed on them" (*SONNEMAM T.*, *Dark Mysterious Wanderers: The Migrating Metaphor of the Gypsy*, *Journal of Popular Culture*, vol. 32, 1999, p. 119 ss.).

²⁶ Segnaliamo la migrazione dei rom provenienti dallo spazio ex-Jugoslavo o dai paesi ex socialisti (Romania, Ungheria, Bulgaria) che fino a tempi recenti erano del tutto sedentarizzati. In tal senso *POGANY I.*, *Minority Rights and the Roma of Central and Eastern Europe*, in *Human Rights Law Review*, 2006.

²⁷ *LIGEOISE J.P., NICOLAE G.*, *Roma/Gypsies: A European Minority*, London: Minority Rights Group, 1995.

²⁸ Sul punto *LIGEOISE J.P.*, *Roma in Europe*, cit.

2.1.1. Lo stile di vita itinerante dei rom e il giudice di Strasburgo

Per rispondere alla domanda iniziale è rilevante anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo²⁹, relativa alla specificità dei tratti culturali dei rom e travellers, associati allo stile di vita itinerante, che negli ultimi anni, ha "dinamizzato" l'emergere della visibilità giuridica dei rom³⁰.

In varie sentenze³¹, che hanno visto i rom come ricorrenti, la Corte europea dei diritti dell'uomo, "impercettibilmente", è diventata la protettrice dei gruppi rom e travellers³². Essa ha infatti riconosciuto che, nelle maglie dell'articolo 8 CEDU, trova tutela anche il rispetto di un "traditional lifestyle"³³, sempre ricondotto allo stile di vita itinerante e collegato al diritto alla diversità culturale³⁴. L'articolo 8 CEDU protegge quattro diritti, il diritto al rispetto della vita privata, familiare, del domicilio e della corrispondenza, recita testualmente: "ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza".

²⁹ Con espresso riferimento alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo su casi rom, in dottrina si veda: *CAHN C.*, Towards Realizing a Right to Positive Action for Roma in Europa: Connors v. UK, in *Roma Rights Quarterly*, 2005, p. 13 ss.; *COZZI A.*, Il diritto al rispetto dello stile di vita tradizionale ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in *BALDIN S., ZAGO M.*, op. cit., p. 185 ss.; *MARGUENAU J.P.*, La Cour Européenne des droits de l'homme et les droits revendiqués au profit des minorités, in *ROULAND N.*, Le droit à la différence, Aix en Provence Cedex, 2002, p. 205 ss.; *SANDLAND R.*, Developing a Jurisprudence of Difference: the Protection of the Human Rights of Travelling People by the European Court of Human Rights, in *Human Rights Law Review*, 8, 2008, p. 486 ss.; *SUDRE F.*, La construction par le juge européen du droit au respect de la vie privée, in *SUDRE F.*, Le droit au respect de la vie privée au sens de la Convention européenne des droits de l'homme, Bruylants, Bruxelles, 2005.

³⁰ *RINGELHEIM J.*, Diversité culturelle et droits de l'homme. La protection des minorités par la Convention européenne des droits de l'homme, Bruylant, Bruxelles, 2006.

³¹ Si veda: *Buckley c. Regno Unito*, 25 settembre 1996, *Jane Smith c. Regno Unito*, 18 gennaio 2001, *Coster c. Regno Unito*, 18 gennaio 2001, *Lee c. Regno Unito*, 18 gennaio 2001, *Beard c. Regno Unito*, 18 gennaio 2001, *Chapman c. Regno Unito*, 18 gennaio 2001, *Connors v. Regno Unito*, 27 maggio 2004.

³² *BENOIT-ROHMER F.*, La Cour de Strasbourg et la protection de l'interêt minoritaire: une avancée sur le plan des principes?, in *Rev. Trim. dr. Homme*, 47, p. 999 ss.

³³ L'affermazione dell'esistenza di un diritto allo stile di vita tradizionale ai sensi dell'articolo 8 CEDU si deve alle sentenze *Chapman* (ricorso n. 27238/95) e *Connors* (ricorso n. 66746/01) relative alla vita dei rom in caravan. Con la sentenza *Connors*, per la prima volta, il giudice europeo riconosce la violazione del diritto al rispetto dello stile di vita tradizionale come componente dell'articolo 8 CEDU.

³⁴ Già con la citata sentenza *Chapman*, la Corte di Strasburgo esorta gli Stati parte del Consiglio d'Europa "to protect their security, identity and lifestyle, not only for the purpose of safeguarding the interests of the minorities themselves but to preserve a cultural diversity of value to the whole community".

Questa norma esprime un diritto inviolabile, che, invece, può subire ingerenze nel godimento della vita privata e familiare dell'individuo da parte dell'autorità pubblica, se "tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, per la pubblica sicurezza, per il benessere economico del paese, per la difesa dell'ordine e per la prevenzione dei reati, per la protezione della salute o della morale, o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui."

Dunque, in una serie di decisioni chiave le soluzioni prospettate dal giudice di Strasburgo, nell'interpretazione delle disposizioni dell'articolo 8 CEDU conducono ad un riconoscimento dello stile di vita itinerante, in quanto specificità culturale dei rom e travellers, stile di vita costituito dall'abitare in strutture mobili e removibili (caravans, bungalow, roulottes) equiparabili, dal punto giuridico, ad abitazioni. Ad esempio, nella sentenza Chapman, la chiave di volta del filone giurisprudenziale sul riconoscimento e il contenuto del diritto di uno stile di vita itinerante per i rom e travellers, il giudice europeo osserva: "the applicant's occupation of her caravan is an integral part of her ethnic identity as a Gypsy, reflecting the long tradition of that minority of following a travelling lifestyle. This is the case even though, under the pressure of development and diverse policies or by their own choice, many Gypsies no longer live a wholly nomadic existence and increasingly settle for long periods in one place in order to facilitate, for example, the education of their children. Measures affecting the applicant's stationing of her caravans therefore have an impact going beyond the right to respect for her home. They also affect her ability to maintain her identity as a Gypsy and to lead her private and family life in accordance with that tradition"³⁵.

È importante sottolineare che nello stesso tempo, per permettere e facilitare ai rom e travellers di seguire il loro modo di vita tradizionale, la Corte di Strasburgo prevede un obbligo positivo in capo agli Stati contraenti, ma senza imporre ad essi un aspetto così rilevante di politica sociale³⁶. Esso comunque non si traduce in un obbligo di predisporre un adeguato numero di siti idonei per le carovane rom o di sancire un diritto alla mobilità per i membri delle comunità rom. Naturalmente, alcuni Stati prevedono un diritto alla mobilità, ma laddove esso viene disciplinato, si traduce più in una serie di vincoli/divieti (ad esempio, restrizioni di sosta per i caravans, rimorchi, roulottes o non sono previsti parcheggi, aree di sosta con accesso a servizi essenziali come l'acqua corrente, l'elettricità, riscaldamento,

³⁵ Sentenza Chapman c. Regno Unito, ricorso n. 27238/95, 18 gennaio 2001, par. 73.

³⁶ Nella citata sentenza Chapman la Corte di Strasburgo afferma: "the Court is not convinced, despite the undoubted evolution that has taken place in both international law, as evidenced by the framework convention, and domestic legislations in regard to protection of minorities, that Article 8 can be interpreted as implying for States such a far-reaching positive obligation of general social policy" (par. 99).

raccolta rifiuti) che di opportunità, derivanti dal riconoscimento di un effettivo diritto alla diversità culturale intesa anche come stile di vita itinerante³⁷. Nonostante il riconoscimento da parte del giudice europeo dell'esistenza di un diritto ad uno stile di vita itinerante per i membri della minoranza rom, diritto meritevole di specifica tutela³⁸, è importante evidenziare che, tuttavia, il diritto in oggetto non deve contrastare con le leggi statali³⁹.

La Corte di Strasburgo considera che la posizione vulnerabile dei rom implica una considerazione speciale per il loro stile di vita itinerante⁴⁰, tratto culturale specifico delle loro comunità, riconducibile alla vita privata e familiare, al diritto dell'inviolabilità del domicilio ai sensi dell'articolo 8 CEDU, alla libertà di circolazione e soggiorno, ma sempre nel rispetto delle disposizioni nazionali in materia. Questo approccio sembra suscitare un paradosso dal momento che alcuni gruppi rom possono avere delle esigenze di vita diverse ovvero le loro tradizioni contrastano con le disposizioni europee o statali. Inoltre, il diritto in questione viene riconosciuto soltanto alle persone appartenenti ad una minoranza, ma a questo punto occorre ricordare che alcuni Stati membri sono riluttanti a riconoscere i rom in quanto minoranza (è noto il caso italiano). In sostanza, le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo "costituiscono la prova che i giudici stanno iniziando a prendere coscienza che, la mancata possibilità di esprimere la propria cultura può comportare delle limitazioni nei diritti del soggetto, tanto da inquadrare la tutela dello 'stile di vita gitano' nella portata applicativa di un articolo della CEDU"⁴¹.

Ritornando alla domanda d'esordio, consideriamo, come d'altronde sostenuto da studi antropologici e giuridici, che il cosiddetto nomadismo rom è più una fonte artificiale di controversie per giustificare il fallimento della loro integrazione, che una realtà definitoria del mondo culturale rom. Attualmente, solo una parte dei rom conserva un'attitudine alla vita itinerante, specialmente per ragioni economico-sociali.

³⁷ Si veda la Raccomandazione del Consiglio d'Europa n. 14 (2004) relativa alla circolazione e allo stazionamento dei viaggianti in Europa.

³⁸ CAGGIANO G., Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione, Torino, Giappichelli, 2014.

³⁹ Si legge al paragrafo 96 della sentenza Chapman: "nonetheless, although the fact of belonging to a minority with a traditional lifestyle different from that of the majority does not confer an immunity from general laws intended to safeguard the assets of the community as a whole, such as the environment, it may have an incidence on the manner in which such laws are to be implemented".

⁴⁰ La giurisprudenza della Corte di Strasburgo è costante nel ribadire che "the vulnerable position of Roma/Gypsies means that special consideration should be given to their needs and their different lifestyle both in the relevant regulatory framework and in reaching decisions in particular cases" (paragrafo 96, sentenza Chapman, ricorso n. 27238/95).

⁴¹ COLOIANNI N., Eguaglianza e diversità culturali e religiose, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 23 ss.

2.2. Il matrimonio tradizionale rom: la sentenza Muñoz Díaz

Un altro aspetto “problematico” che caratterizza lo stile di vita rom è il matrimonio contratto secondo il rito e le usanze tradizionali. Su questo aspetto si è soffermata la Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza Muñoz Díaz⁴². Il caso riguarda una cittadina spagnola, di etnia rom, vista negare dall'Instituto Nacional de la Seguridad Social, il versamento della pensione di reversibilità, a lei spettante poiché il marito aveva provveduto ai versamenti contributivi per diciannove anni, in conformità al fatto che il matrimonio, celebrato con rito rom senza procedere ad una sua registrazione presso i pubblici registri di stato civile non è riconosciuto dall'ordinamento spagnolo. La signora Diaz lamenta la violazione dell'articolo 14 CEDU (divieto di discriminazione per motivi di razza) in relazione all'articolo 1 del Protocollo n. 1 della CEDU (relativo al diritto di proprietà), e sempre dell'articolo 14 CEDU in combinato disposto con l'articolo 12 sul diritto al matrimonio.

Alla luce della sentenza Muñoz Díaz, la Corte di Strasburgo riconosce che il diniego da parte delle autorità pubbliche del diritto alla pensione di reversibilità ad una donna rom, che non aveva fatto seguire al matrimonio tradizionale quello civile, costituisce una violazione del divieto di non discriminazione rispetto ai diritti matrimoniali (articolo 12 CEDU e articolo 1 del Protocollo n. 1 CEDU). La Corte aggiunge, come aveva già affermato nei casi relativi allo stile di vita itinerante dei rom e travellers, che “la vulnerabilità della comunità gitana impone una particolare attenzione alle necessità e al peculiare stile di vita della stessa, tanto nella disciplina legale quanto nell'applicazione del diritto al caso concreto”⁴³. Questa sentenza, anche se non implica un obbligo positivo per gli Stati contraenti di “provvedere a disciplinare riti matrimoniali che trovano il loro fondamento in altri sistemi valoriali e culturali”, accerta l'esistenza di un (embrionale) consenso europeo sul rispetto del loro stile di vita, riconoscendo, seppur in maniera indiretta una tutela dei tratti culturali specifici delle comunità rom. In altre parole, si tratta del diritto delle minoranze nazionali “ad essere trattate in modo diverso per favorire la loro integrazione sociale”. In più, dimostra che per la Corte di Strasburgo, il tradizionale stile di vita dei rom, rappresenta un “parametro rilevante” della loro speciale protezione sul piano dei diritti umani e della tutela delle minoranze.

⁴² Sentenza Muñoz Díaz c. Spain (n. 49151/07), 8 dicembre 2009.

⁴³ Sulla scia impostata con le sentenze Buckley v. the United Kingdom, Chapman e Connors v. the United Kingdom, al paragrafo 61 della sentenza Muñoz Díaz si afferma: “the Court takes the view that, whilst the fact of belonging to a minority does not create an exemption from complying with marriage laws, it may have an effect on the manner in which those laws are applied. The Court has already had occasion to point out in the Buckley judgment (albeit in a different context), that the vulnerable position of Roma means that some special consideration should be given to their needs and their different lifestyle both in the relevant regulatory framework and in reaching decisions in particular cases”.

3. La via europea all'integrazione culturale dei rom

Dopo avere assodato nei paragrafi e capitoli precedenti che i rom sono un gruppo eterogeneo⁴⁴, difficilmente inquadrabile in una precisa categoria minoritaria e che continua a confrontarsi con episodi di discriminazione, con una scarsa inclusione economica e sociale, analizziamo ora il nuovo trend europeo per l'integrazione dei rom: si tratta di una prospettiva che opera attraverso la promozione e la salvaguardia del mondo culturale rom, della loro diversità culturale. Il legislatore europeo reputa che la situazione dovrebbe essere affrontata con più "sensibilità culturale" tenendo conto delle esigenze specifiche dei rom, ma allo stesso tempo cercando di "dare loro accesso al mercato del lavoro, agli alloggi, all'istruzione, attraverso la promozione della loro cultura"⁴⁶.

3.1. La politica culturale europea per l'integrazione dei rom

L'Unione europea ha assegnato alla cultura un ruolo via via più rilevante⁴⁶, ma soltanto con la previsione di un'apposita disposizione, l'articolo 128 del Trattato di Maastricht, poi rinumerato 151 CE con il Trattato di Amsterdam, viene inserita fra le politiche comunitarie⁴⁷.

Con il Trattato di Lisbona la base giuridica di una politica culturale europea rispettosa della diversità è rappresentata dall'articolo 167 TFUE che riproduce fedelmente l'ex articolo 151 TCE. Il contenuto di tale norma stabilisce che "l'Unione contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune" attraverso azioni che riguardano il "miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei",

⁴⁴ A nostro avviso proprio la frammentarietà della realtà rom può essere una delle cause del bilancio fallimentare delle politiche europee e nazionali in materia di integrazione dei rom, dal momento che una politica indifferenziata non può tenere conto delle peculiarità e delle problematiche che caratterizza ciascun gruppo rom.

⁴⁵ In argomento: *Von BOGDANDY A.*, The European Union as Situation, Executive and Promoter of International Law of Cultural Diversity, Jean Monnet Working Paper 13, 2007.

⁴⁶ In dottrina si rinvia a: *BAUMANN G.*, L'enigma multiculturale: Stati, etnie, religioni, Bologna, il Mulino, 2003, p. 143 ss.; *CRAUFURD SMITH R.*, Culture and European Union Law, Oxford University Press, Oxford, 2005; *FERRI D.*, La Costituzione culturale dell'Unione europea, CEDAM, Padova, 2008; *PSYCHOGIPOULOU E.*, The Integration of Cultural Considerations in EU Law and Policies, Leiden, Boston: Nijhoff, 2008; *WOODS L.*, Culture and the European Union, in *VAN EMPEL M.*, From Paris to Nice. Fifty years of legal Integration in Europe, Kluwer, The Hague, 2003, p. 109 ss.

⁴⁷ Si veda: *HABERLE P.*, Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura, Roma, 2001, p. 155 ss.

e la “conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea”, gli “scambi culturali non commerciali” e la “creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo”, “sostenendo le politiche di sviluppo, innovazione e creatività e di sviluppo dell’audience attraverso il supporto alle politiche di cooperazione transnazionale”. In più, il trattato di Lisbona introduce un’importante innovazione: le decisioni relative alle questioni culturali in seno al Consiglio non saranno più soggette al requisito dell’unanimità, come in precedenza, ma saranno adottate con procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato delle regioni. Si tratta, tuttavia, di una competenza di coordinamento, come definita dalle disposizioni dell’articolo 6 TFUE.

Nell’ambito culturale, dunque, l’Unione europea può intervenire soltanto “se e in quanto gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere conseguiti in maniera sufficiente dagli Stati membri”, con funzioni di coordinamento, integrazione e sostegno delle politiche degli Stati membri.

Alle fonti giuridiche attuali (articolo 167 TFUE e articolo 22 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea) si affiancano, poi, una serie di programmi ideati dall’Unione europea come strumenti di programmazione e di finanziamento della politica culturale, per promuovere la diversità culturale e il dialogo interculturale⁴⁸. In questo contesto menzioniamo il Programma Cultura 2007-2013 (nasce con l’obiettivo generale di “contribuire alla valorizzazione di uno spazio culturale condiviso dagli europei e basato su un comune patrimonio culturale” declina negli obiettivi specifici la promozione della “mobilità transnazionale degli operatori culturali e della circolazione delle opere” e il “sostegno al dialogo interculturale”)⁴⁹, l’Agenda europea per la cultura⁵⁰(riconosce, infatti, la “promozione della diversità culturale e del dialogo interculturale”, la “promozione della cultura quale catalizzatore della creatività nel quadro della strategia di Lisbona per la crescita, l’occupazione e la competitività” e la “promozione della cultura quale elemento essenziale delle relazioni internazionali dell’UE” come gli obiettivi strategici della politica culturale europea), il Piano di lavoro per la

⁴⁸ Il dialogo interculturale, contemplato all’articolo 6 della Convenzione Quadro per la protezione delle minoranze nazionali e oggetto di un apposito Libro bianco del Consiglio d’Europa, pubblicato nel 2008, viene istituito con la decisione n. 1983/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che proclamò il 2008 come Anno europeo per il dialogo interculturale (in *GUUE*, L 412 del 30 dicembre 2006, p. 44 ss.).

⁴⁹ In dottrina si veda: *PSYCHOGIOPOULOU E.*, The Cultural Mainstreaming Clause of Article 151 EC, Protection and Promotion of Cultural Diversity or Hidden Cultural Agenda?, in *European Law Journal*, 5, 2007, p. 575 ss.

⁵⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, su un’Agenda per la cultura in un mondo in via di globalizzazione, COM (2007) 242 definitivo.

la cultura⁵¹, per l'intervallo 2011-2014 (nasce con l'obiettivo di realizzare congiuntamente le priorità stabilite nell'Agenda europea per la cultura e le finalità proposte nella Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva⁵²) e il nuovo programma per il periodo 2014-2020: Europa Creativa⁵³. Il programma "Europa Creativa" si basa, principalmente, su programmi precedenti dell'Unione europea: il MEDIA (1991-2013), il MEDIA Mundus (2011-2013) e il programma Cultura (2000-2013). Esso si focalizzerà specificatamente sulle esigenze dei settori culturali e creativi in un'ottica di superamento delle frontiere nazionali e con "una forte enfasi" sullo sviluppo della diversità culturale e linguistica integrando anche altri programmi dell'Unione europea.

In verità, anche in materia di politica culturale, settore chiave per il riconoscimento e la promozione della cultura rom, l'Unione europea ha una competenza limitata. Al fine di agevolare la cooperazione fra gli Stati membri nell'ambito culturale, l'Unione consapevole dei limiti insiti nel reparto di competenze tracciati dal Trattato di Lisbona, così come dell'insufficienza legislativa, punta sul suo ruolo di stimolo ma soprattutto sul sostegno finanziario dei programmi e delle iniziative europee per promuovere la cultura rom o per sensibilizzare i cittadini europei rispetto alla diversità culturale del mondo rom.

Dopo questa breve disamina sulle basi giuridiche dell'Unione in materia, occorre adesso considerare il principio della diversità culturale come opportunità per l'integrazione dei rom. A tal proposito, è necessario offrire un breve inquadramento dei concetti di cultura e diversità culturale in ambito internazionale ed europeo.

3.2. Concetto di cultura. Una definizione aperta

Il concetto di cultura⁵⁴ "un overworked concept with little "semantic precision"⁵⁵, "everywhere invoked and virtually nowhere explained"⁵⁶, nonostante

⁵¹ Conclusioni del Consiglio e dei Rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio sul piano di lavoro per la cultura 2011-2014, doc. 2010/C 325/02.

⁵² Comunicazione della Commissione Europea, Europa 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, COM(2010) 2020 finale.

⁵³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Europa Creativa, un nuovo programma quadro per i settori culturali e creativi (2014-2020), COM(2011) 786 definitivo, istituito con il regolamento n. 1295/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 11 dicembre 2013 (in *GUUE*, L 347 del 20 dicembre 2013, p. 221 ss.).

⁵⁴ Sul concetto di cultura, in dottrina, si veda: *FERRI D.*, La Costituzione culturale dell'Unione europea, cit., p. 49.

⁵⁵ *EIDE A.*, Cultural Rights as Individual Human Rights, in *EIDE A., KRAUSE C., ROSAS A.*, Economic, Social and Cultural Rights, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1995, p. 229.

alcuni tentativi⁵⁸, rimane indefinito sia a livello internazionale⁵⁷ che in ambito europeo. Un primo tentativo si deve all'UNESCO, che durante la prima Conferenza sui diritti culturali, del luglio 1968, definisce la cultura come: "the totality of ways by which men create designs for living, culture is everything which enables man to be operative and active in his world and to use all forms of expression more and more freely to establish communication among men cultural rights as human rights". Nonostante l'obiettivo difficoltà di definire con precisione il concetto di cultura, che non ha un significato "univoco"⁵⁹, in dottrina, c'è chi ravvisa che il termine "cultura" si fondi, particolarmente, su una nozione di derivazione cosiddetta "antropologica"⁶⁰. Occorre al tempo stesso evidenziare che il significato di cultura è piuttosto "fluido e non incline a rigide codificazioni", coprendo un ampio spettro che va oltre alle creazioni artistiche e scientifiche, potendo ricomprendere, *inter alia*, le attività economiche, il linguaggio, la religione⁶¹, l'educazione⁶² e l'educazione nella propria lingua madre lingua⁶³ e il tradizionale stile di vita delle minoranze⁶⁴.

⁵⁶ MEZEY N., Law as Culture, in SARAT A., SIMON J., Cultural Analysis, Cultural Studies and the Law, Yale Journal of Law & the Humanities, vol. 13, p. 35 ss.

⁵⁷ THORNBERRY P., International Law and the Rights of Minorities, Oxford, University Press, 1991.

⁵⁸ Una definizione a cui si fa spesso riferimento in ambito internazionale è rinvenibile nella Raccomandazione dell'UNESCO sulla partecipazione e il contributo delle persone alla vita culturale (1976), nel cui preambolo si definisce la cultura come "fenomeno sociale, che risulta dall'interazione degli individui attraverso attività creative [e] che non si limita alla fruizione di opere d'arte e di contenuti umanistici, ma è allo stesso tempo acquisizione di conoscenza, scelta di uno stile di vita e bisogno di comunicare".

⁵⁹ MORTELMANS K.M., POST H.G., WATSON J.S., Culture and Community Law. Before and after Maastricht, Kluwer, Deventer-Boston, 1992.

⁶⁰ FERRI D., La Costituzione culturale dell'Unione europea, cit.

⁶¹ Si veda il caso Prince c. South Africa, Communication No. 1474/2006, CCPR/C/91/D/1474/2006 (2007).

⁶² A culture is "distinguished by such characteristics as language, religion and race, and more broadly by shared attitudes, customs and traditions" (VAN DYKE V., The Cultural Rights of Peoples, Universal Human Rights, vol. 2, n. 2, 1980, p. 1).

⁶³ Caso Rakhim Mavlonov e Shansiy Sa'di c. Uzbekistan, Communication No. 1334/2004, CCPR/C/95/D/1334/2004 (2009).

⁶⁴ Il Comitato per i diritti dell'uomo osserva: "the culture manifests itself in many forms, including a particular way of life associated with the use of land resources, especially in the case of indigenous peoples", United Nations Human Rights Committee, General Comment 23, article 27: UN Doc.CCP/C/21/Rev.1/Add.5, 1994, paragraph 7, United Nations Committee on Economic Social and Cultural Rights, General Comment 21, Right of Everyone to Take Part in Cultural Life, E/C.12/GC/21, December 2009, par. 11-13.

Nello spirito del consenso sancito dalla Dichiarazione Città del Messico sulle politiche culturali⁶⁵, dal Rapporto della Commissione mondiale su cultura e sviluppo, “La nostra diversità creativa” del 1990 e dal Piano d’azione della Conferenza intergovernativa sulle politiche culturali per lo sviluppo tenutasi a Stoccolma nel 1998, nel Preambolo della Dichiarazione universale dell’UNESCO sulla diversità culturale si afferma: “culture should be regarded as the set of distinctive spiritual, material, intellectual and emotional features of society or a social group, it encompasses, in addition to art and literature, lifestyles, ways of living together, value systems, traditions and beliefs”.

A livello europeo, allo stesso modo, il concetto di cultura, motore d’integrazione sociale⁶⁶ su cui si basa l’azione comunitaria, va inteso in senso antropologico e sociale⁶⁷, così come ribadito anche dalla Corte di giustizia nella sentenza *Gourmet Products International*⁶⁸. Pertanto viene accolta una nozione estremamente ampia di cultura comprendente tutto ciò che “concorre all’identità e alla dignità di un popolo”⁶⁹, lasciandosi alla discrezionalità degli Stati membri di definire cosa dovesse intendersi per cultura⁷⁰.

In effetti, né dal trattato di Lisbona, né dai testi di diritto derivato o dagli atti di soft law è possibile ricavare una definizione univoca del concetto di cultura.

⁶⁵ “L’insieme dei tratti distintivi, spirituali e materiali, intellettuali e affettivi che caratterizzano una società o un gruppo sociale, che ricomprende, oltre alle arti e alle lettere, i modi di vita, i diritti fondamentali dell’essere umano, i sistemi di valori, le tradizioni e le credenze”.

⁶⁶ Si veda il Programma Cultura 2000, istituito con la decisione n. 508/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 febbraio 2000 (in *GUCE*, L 063, 10 marzo 2000, p. 1 ss.).

⁶⁷ Si veda in tal senso: Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Verso uno strumento sulla diversità culturale, 27 agosto 2003, COM(2003) 520 definitivo; Comunicazione della Commissione, Un nuovo quadro strategico per il multilinguismo, del 22 novembre 2005, COM(2005) 596 definitivo; Risoluzione del Parlamento europeo sul mantenimento e sulla promozione della diversità culturale: il ruolo delle regioni europee e delle organizzazioni internazionali quali l’Unesco e il Consiglio d’Europa, del 14 gennaio 2004, P5_TA(2004)0022.

⁶⁸ Causa C-405/98, *Konsumentombudsmannen (KO) v Gourmet International Products AB (GIP)*, 8 marzo 2001, in Racc. 2001 I-01795. In argomento, vedi altresì le conclusioni dell’avvocato generale Kokott, del 4 settembre 2008, nella causa C-222/07, *Unión de Televisións Comerciales Asociadas (UTECA) contro Administración General del Estado*, in Racc. 2009 I-01407, dove afferma: “la nozione di cultura è oltremodo estesa in una società aperta e pluralistica, sembra praticamente impossibile fissare criteri oggettivi e soprattutto equi per definire la cultura”.

⁶⁹ Si veda: 1st Report on the Consideration of Cultural Aspects in European Community Action, COM(96) 160 final, 17 April 1996.

⁷⁰ Comunicazione sull’applicazione ai servizi pubblici di radiodiffusione delle regole relative agli aiuti di Stato, in *GUUE*, C 320 del 15 novembre 2011, p. 5 ss.

3.3.Segue: concetto di diversità culturale

La diversità culturale, tema cruciale in un'Europa multiculturale, oggetto di particolare attenzione da parte dell'ordinamento internazionale in tempi più recenti, è spesso associata al concetto di cultura nel senso "di identificazione di un soggetto/gruppo in una data cultura".

Anche per quanto riguarda il concetto di diversità culturale⁷¹, una prima e vera difficoltà sta proprio nella sua definizione. La Convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità di espressioni culturali⁷², primo strumento internazionale legalmente vincolante in materia, ne dà una parziale. All'articolo 4 si statuisce che la diversità culturale: "refers to the manifold ways in which the cultures of groups and societies find expression. These expressions are passed on within and among groups and societies. Cultural diversity is made manifest not only through the varied ways in which the cultural heritage of humanity is expressed, augmented and transmitted through the variety of cultural expressions, but also through diverse modes of artistic creation, production, dissemination, distribution and enjoyment, whatever the means and technologies used".

Ancora oggi, peraltro, sembra difficile ravvisare una definizione esaustiva e "svincolata da ogni soggettività", nonostante una serie di riferimenti al concetto di diversità culturale sia rinvenibile in numerosi strumenti giuridici internazionali ed europei, di solito non-vincolanti. Il concetto della diversità culturale ha trovato accoglimento negli articoli 13, 55 lett. c della Carta delle Nazioni, nell'articolo 2 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, nell'articolo 2.2 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, nel Protocollo 12 della CEDU, nell'articolo 22 della Carta di Nizza, nella Risoluzione 2005/20, Promotion of the Enjoyment of the Cultural Rights of Everyone and Respect for Different Cultural Identities del Comitato dei diritti dell'uomo, del 14 aprile 2005.

⁷¹ In argomento: *FERRI D.*, La Costituzione culturale dell'Unione europea, cit.; *GATTINI A.*, La Convenzione UNESCO sulla protezione e promozione della diversità culturale e regole WTO, in *ZAGATO L.*, Le identità culturali nei recenti strumenti UNESCO. Un approccio nuovo alla costruzione della pace, Cedam, Padova, 2008, p. 191 ss.; *MORMILLE L.*, Attuazione dei diritti fondamentali e multiculturalismo: il diritto all'identità culturale, in *Famiglia*, 1, 2004, p. 57 ss.; *PICIOCCHI C.*, La libertà terapeutica come diritto culturale. Uno studio sul pluralismo nel diritto costituzionale comparato, CEDAM, Padova, 2006; *SHORE C.*, The Cultural Policies of the European Union and Cultural Diversity, in *BENNET T.*, Differing Diversities: Transversal Study on the Theme of Cultural Policy and Cultural Diversity, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2011.

⁷² Convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità di espressioni culturali del 20 ottobre 2005, a cui l'Unione Europea ha aderito il 18 dicembre 2006 con la decisione 2006/515/CE del Consiglio, del 18 maggio 2006, relativa alla conclusione della Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali (in *GUUE*, L 201 del 25 luglio 2006, p. 15 ss.).

Al punto 5 della risoluzione dell'ONU, la Commissione dichiara: "states have the primary responsibility for the promotion of the full enjoyment of cultural rights by everyone and for the enhancement of respect for different cultural identities"⁷³. Il tema della diversità culturale relativa alle minoranze nazionali è stata affrontata pure in seno dell'OSCE in diverse occasioni (ad esempio, durante la Conferenza sulla Dimensione Umana, riunione di Copenaghen del 1990, CSCE, durante la Riunione di esperti sulle minoranze nazionali di Ginevra del 1991 o durante la Riunione sull'attuazione degli impegni nel quadro della dimensione umana, Varsavia, ottobre 2006).

La dottrina maggioritaria⁷⁴ sostiene che il diritto al rispetto della diversità culturale sia da ascrivere a una nuova dimensione della protezione delle minoranze e della tutela dei diritti umani. Infatti, si tratta di un diritto trasversale in quanto può far parte della categoria dei diritti sociali, economici, culturali⁷⁵, civili, politici, un diritto che può assumere, quindi, sia una dimensione individuale, sia una dimensione collettiva⁷⁶. Le definizioni aperte di "cultura" e di "diversità culturale" trovano nei diritti umani e nella tutela delle minoranze un orizzonte di riferimento ma allo stesso tempo anche di limitazione. Concorde in tale senso è l'articolo 4 della Dichiarazione universale dell'UNESCO sulla diversità culturale (2001): "la difesa della diversità culturale è un imperativo etico inscindibile dal rispetto della dignità della persona umana. Essa implica l'impegno a rispettare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, in particolare i diritti delle minoranze e dei popoli autoctoni".

⁷³ Per quanto riguarda il ruolo dello Stato in materia di diversità culturale si veda: *EIDE A.*, Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights, in *EIDE A., KRAUSE C., ROSAS A.*, Economic, Social and Cultural Rights, Martinus Nijhoff Publisher, Dordrecht, 2001.

⁷⁴ Si veda in tal senso: *OOMMEN T.K.*, Pluralism, Equality and Identity, Oxford University Press, Oxford-New York, 2002, p. 69 ss.; *DE WITTE B.*, Cultural Policy: The Complementarity of Negative and Positive Integration, in *SCHWARZE J., SCHERMERS H.G.*, Structure and Dimensions of European Community Policy, Nomos, Baden Baden, 1988, p. 195 ss.

⁷⁵ In assenza di una definizione univoca del concetto di cultura e di diversità culturale diventa difficile anche individuare con precisione il contenuto dei diritti culturali spettanti alle minoranze. Sia in ambito internazionale, sia in ambito europeo, i diritti culturali sono considerati parte integrante dei diritti umani. In virtù dell'articolo 27 del Patto Internazionale sui diritti civili e politici, si riconosce e si "incoraggia" il diritto delle minoranze etniche, religiose e linguistiche a una "vita culturale propria", di professare e praticare la propria religione, di usare la propria lingua. Sui diritti culturali delle minoranze si veda: *MEYER-BISCH P.*, Les droits culturels. Une catégorie sous-développée de droits de l'homme, Actes du VIII^e colloque interdisciplinaire sur les droits de l'homme, Fribourg, 1993; *DONDERS Y.*, The Legal Framework of the Right to Take Part in Cultural Life, in *DONDERS Y., VOLODIN V.*, Human Rights in Education, Science and Culture: Legal Developments and Challenges, Paris, 2007; *SYMONIDES J.*, Cultural Rights, in *SYMONIDES J.*, Human Rights: Concept and Standards, Paris, 2000.

⁷⁶ *EIDE A.*, Cultural Rights and Minorities: on Human Rights and Group Accommodation, in *HASTRUP K.*, Legal Cultures and Human Rights, Kluwer Law International, the Hague, London, 2011.

Anche la Convenzione dell'UNESCO sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali del 2005 afferma all'articolo 2 che: "la protezione e la promozione della diversità culturale presuppongono il rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali quali la libertà di espressione, d'informazione e di comunicazione nonché la possibilità degli individui di scegliere le proprie espressioni culturali".

3.4.L'Unione europea e la tutela diversità culturale

A partire da queste premesse e dopo aver fornito dei cenni essenziali sulle basi giuridiche della politica culturale dell'Unione, analizziamo dunque le iniziative da essa portate avanti per promuovere la diversità culturale delle comunità rom. Ma, innanzitutto, proviamo a rispondere alla seguente domanda: in che modo l'Unione europea difende il principio della diversità culturale?

L'esigenza di una tutela del diritto alla diversità culturale dei gruppi minoritari (ivi inclusi i rom) ha iniziato a porsi già dagli anni novanta, con l'inserimento dell'articolo 128 tra le disposizioni del trattato di Maastricht, e grazie a diversi atti non vincolanti della Commissione. Ne sono inoltre testimonianza il sistema per la protezione dei diritti dell'uomo e della tutela delle minoranze elaborato in ambito europeo (sebbene, formalmente, la protezione delle minoranze non rientri tra le competenze "tipiche" dell'Unione), il cui fulcro è la Carta dei diritti fondamentali⁷⁷. Accanto al principio di non discriminazione sulla base dell'origine etnica, della lingua, dell'appartenenza ad una minoranza nazionale (articolo 21), la Carta di Nizza inserisce all'articolo 22 il rispetto, da parte dell'Unione europea, della "diversità culturale, religiosa e linguistica". Anche a livello giuridico il tema della diversità culturale, spesso riconducibile a quello delle minoranze⁷⁸, è inserito, in particolare, nell'ambito del principio di non-discriminazione⁷⁹ (come osservato nel capitolo tre si tratta di uno dei principi cardine su cui poggia le iniziative politiche e giuridiche dell'Unione per l'eliminazione degli atteggiamenti discriminatori nel confronto dei rom e per la loro integrazione negli Stati dove risiedono). Inoltre, come accennato, l'obiettivo del rispetto, della preservazione e la promozione della diversità culturale viene consacrato sul piano giuridico dal disposto dell'articolo 167, paragrafo 4, TFUE e dell'articolo 22 della Carta. Questa ultima disposizione si

⁷⁷ Così *PICIOCCI C.*, *L'identità culturale e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit.

⁷⁸ *FAMIGLIETTI G.*, *Diritti culturali e diritto della cultura*, Giappichelli, Torino, 2010; *PIZZORUSSO A.*, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 176 ss.; *IDEM*, *Minoranze e maggioranze*, Einaudi, Torino, 1993, p. 43 ss.

⁷⁹ In argomento *ROLLA G.*, *CECCHERINI E.*, *Il riconoscimento delle diversità culturali e linguistiche nell'ordinamento costituzionale europeo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2, 2007, p. 660 ss.

basa sull'articolo 6 TUE, sul rispetto generale dei diritti umani e sull'art 167, paragrafi 1 e 4 TFUE⁸⁰ e mira a "traduire en droit la place de la culture dans les principes fondamentaux de l'ordonnancement juridique de l'Union"⁸¹.

Oltre alle disposizioni dell'articolo 167 TFUE, secondo cui l'Unione europea deve tener conto "in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture", nella prima parte del preambolo al trattato di Lisbona si fa esplicito riferimento alla volontà degli Stati membri di ispirarsi "alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa", fonte di sviluppo per i "valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e dello Stato di diritto". Inoltre, all'articolo 3 del Trattato di Lisbona, l'Unione europea si prefigge l'obiettivo prioritario di rispettare "la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e a vigilare sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo"⁸².

Il rispetto della diversità culturale, come abbiamo constatato, costituisce un principio ineludibile dell'Unione europea, consacrato anche dalla Risoluzione sul mantenimento e sulla promozione della diversità culturale: il ruolo delle regioni europee e delle organizzazioni internazionali quali l'Unesco e il Consiglio d'Europa, del Parlamento europeo⁸³, nonché dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia in una serie di sentenze che investono principalmente la dimensione linguistica del principio della diversità culturale⁸⁴.

Il concetto di diversità culturale, nella citata risoluzione del Parlamento europeo è considerato "come elemento di coesione sociale non operando più in una logica esclusiva di maggioranza/minoranza". Infatti, nell'articolo 2 della Risoluzione si afferma che "la diversità culturale implica il riconoscimento, la promozione e lo sviluppo delle culture locali, delle industrie culturali, delle politiche culturali, nonché la protezione della ricca varietà di lingue, di conoscenze autoctone,

⁸⁰ Nota esplicative alla Carta dei diritti fondamentali, GU C 303, 14 dicembre 2007, p. 25.

⁸¹ ANDREANI, Contributo n. 172 del 17 dicembre 2002, CONV 460702.

⁸² Si veda BARUFFI M., *Diversità culturale nello spazio giuridico europeo*, Cedam, Padova, 2010.

⁸³ Risoluzione del Parlamento europeo sul mantenimento e sulla promozione della diversità culturale: il ruolo delle regioni europee e delle organizzazioni internazionali quali l'Unesco e il Consiglio d'Europa, del 14 gennaio 2004, P5_TA(2004)0022.

⁸⁴ Si possono citare, ad esempio, le sentenze: Bickel Franz (Corte di Giustizia, 24 novembre 1998, Procedimento penale a carico di Horst Otto Bickel e Ulrich Franz, Causa C-274/96, in Racc. 1998 I-7663), Angonese (Corte di Giustizia, 8 giugno 2000, in Roman Angonese c. Cassa di Risparmio di Bolzano Spa, Causa C-281/98, in Racc. 2000 I-4139), Garcia Avello (Corte di Giustizia, 2 ottobre 2003, in Carlos Garcia Avello c. Stato belga, Causa C-148/02, in Racc. 2003 I-11613).

di tradizioni, di modi di vita, di espressioni artistico-culturali, del pluralismo dei mezzi di informazione e dei sistemi di istruzione all'azione concertativa è il frutto di un riconoscimento e di una consapevolezza chiari e sempre maggiori della necessità di un dialogo interculturale approfondito e strutturato, che coinvolga non solo le autorità nazionali ed internazionali ma anche la società civile in senso lato”.

Per rispondere alla domanda di partenza, in ambito europeo, la diversità culturale è ricondotta al tema della tutela delle minoranze e incentrata sul principio di discriminazione etnico-raziale, un prerequisito per usufruire dei diritti fondamentali e dei diritti culturali in capo a quei gruppi che desiderino preservare la loro identità etnica, religiosa, linguistica.

3.5.Misure europee concrete per tutelare la diversità culturale dei rom

A ben vedere le comunità rom, una delle minoranze più importanti dell'Unione, il cui tratto distintivo sembra essere, non la cultura (incluso lingua, storia, tradizioni), prettamente orale, ma la condizione di esclusione sociale, possono essere oggi tutelate nella sua diversità culturale e identità culturale⁸⁵, per cui, occorre tutelare la lingua romanès e gli altri aspetti della cultura rom, come parte integrante del patrimonio storico e culturale europeo⁸⁶. Tuttavia, è opportuno segnalare che il principale strumento elaborato per la recezione nel contesto legislativo europeo e nazionale della specificità culturale rom rimane quello della tutela delle minoranze. A questo punto è importante ricordare che un vero ostacolo è la difficoltà di far rientrare questo insieme di gruppi etnici diversi per il modello di insediamento, il periodo di migrazione, la religione, per lo stato giuridico, la lingua, nel concetto tradizionale di minoranza etnica, religiosa o linguistica elaborato dagli ordinamenti nazionali e europei.

⁸⁵ L'identità culturale e la diversità culturale sono ritenuti due concetti inseparabili: “recognition of the presence of a variety of cultural identities wherever various traditions exists side by side constitutes the very essence of cultural pluralism” (par. 6), Mexico Declaration on Cultural Policies, World Conference on Cultural Policies, Mondiacult, Mexico City, 1982.

⁸⁶ Alla tutela delle lingue regionali e minoritarie intese come elementi del patrimonio culturale europeo, nonostante la mancanza di una definizione di tale concetto, si fa riferimento all'articolo 4 TUE, che impone all'Unione il rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri e all'articolo 167 TFUE dove si afferma che l'Unione contribuisce al “pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto della loro diversità culturali, pur valorizzando il comune retaggio culturale”. L'obiettivo europeo in materia, secondo l'Ufficio europeo per le lingue meno diffuse è di favorire la “sopravvivenza” della lingua dal momento che l'intervento europeo “can make a significant contribution of a language vitality”(EBLUL, Final Report support for minority language in Europe, reperibile all'indirizzo ww.ec.europa.eu). In argomento, si veda *PRUZZO C.*, Lo stato della protezione delle lingue regionali e minoritarie nell'ordinamento comunitario, in *CECCHERINI E., COSULICH M.*, Tutela delle identità culturali, diritti linguistici e istruzione, CEDAM, Padova, 2012, p. 287 ss.

Tra l'altro, non dimentichiamo nemmeno la riluttanza di alcuni Stati membri a riconoscere i rom in quanto minoranza. L'intervento europeo in materia di cultura e tutela della diversità culturale rom si sostanzia in due filoni di azione: divieto di discriminazione e politica culturale così come prevista dalle disposizioni del Trattato di Lisbona e dalla Carta (intervento più soft). Il divieto di discriminazione sembra essere lo strumento privilegiato dal legislatore europeo per la promozione e salvaguardia delle specificità delle tradizioni rom. Nello stesso tempo, un aspetto importante da rilevare è che nonostante un abbondante corpus normativo in materia, i rom continuano a confrontarsi con episodi di discriminazione etnico-razziali⁸⁷. In questo contesto anche la Corte di Giustizia può avere un ruolo fondamentale in materia di non discriminazione ma giova ricordare che finora il giudice europeo si è pronunciato soltanto in un caso riguardante la discriminazione dei rom.

Nel settore più specifico della politica culturale, la base giuridica di cui all'articolo 167 TFUE conferisce un'importanza accresciuta alla cultura, e grazie anche alla volontà politica europea e degli Stati membri, conduce a un consenso sulla necessità di sostenere approcci culturalmente consapevoli focalizzati sui rom, che "promuovano la loro integrazione in materia di occupazione e istruzione anche attraverso riconoscimento della loro specificità culturale". In concreto, l'intervento europeo consiste in una serie di iniziative come quella di raccomandare ai governi degli Stati membri di completare la Convenzione europea dei diritti umani con il protocollo aggiuntivo sulle minoranze, nel quale la definizione di minoranza possa comprendere i rom in forma esplicita, o di coordinare prassi e di monitorare puntualmente l'utilizzo dei fondi europei in materia di integrazione. Considerati i complessi problemi con cui si confrontano le comunità rom, e la limitata competenza attribuita dai Trattati all'Unione, il sostegno europeo si traduce, soprattutto, in una serie di strumenti finanziari per promuovere la cultura rom, per sostenere i progetti che riguardano l'accesso all'istruzione e formazione professionale, strumenti chiavi per l'avvenire culturale dei rom. In generale, la politica dell'Unione europea si è occupata prevalentemente di promuovere azioni per far conoscere e per combattere gli stereotipi che riguardano la cultura rom.

Grazie agli strumenti finanziari europei si svolge attività di diffondere la cultura rom. Ad esempio, nell'ambito della Campagna di sensibilizzazione al Decennio per l'inclusione dei rom, la Commissione europea ha finanziato l'esposizione itinerante dedicata alla situazione dei rom negli Stati dei Balcani occidentali del 2007. Ancora, ricordiamo progetti come quello sulle "tradizioni zingare" nell'ambito del programma Cultura 2000. Infine, la Commissione europea organizza delle conferenze incentrate sull'importanza della cultura e delle arti per

⁸⁷ Secondo la Commissione europea, "i problemi specifici dei rom derivano solo in casi rari dalla legislazione e più abitualmente da come viene applicata la legislazione pertinente nei casi concreti."

l'integrazione dei rom e per "sopprimere la lontananza" con la cultura rom⁸⁸ o dei dibattiti su aspetti chiave che possono riguardare: la divulgazione della cultura rom, tenendo conto "della diversità delle realtà rom e apprezzare la natura dinamica della cultura", gli elementi e i mezzi necessari per garantire un adeguato accesso alla cultura ai rom, i "contatti reali e profondi tra rom e non rom in materia di produzione artistica", per raggiungere, attraverso la sensibilizzazione della cittadinanza europea vis-a vis della cultura rom, l'integrazione dei rom negli Stati membri.

In sostanza, l'Unione europea sembra puntare anche nell'ambito culturale, soprattutto, su strumenti soft e sull'impegno finanziario, su un intervento sussidiario che si dispiega attraverso la promozione della cultura rom e la protezione delle lingue minoritarie e regionali come elemento del patrimonio culturale europeo.

Sebbene gli strumenti giuridici e la volontà politica risultino insufficienti per tutelare la diversità rom, in pratica possono comunque favorire un dialogo fra i diversi livelli statali ed europei in merito alla protezione della cultura rom, di ricondurre l'attenzione, a livello statale, su questa esigenza di tutelare la diversità del mondo rom per assicurare un'integrazione socio-economica delle comunità rom negli Stati membri.

⁸⁸ Ad esempio, la conferenza dal titolo "From segregation to integration - The role of culture in Roma inclusion" (Bruxelles, 2012) sul ruolo strategico che le arti e la cultura possono rivestire nel processo di integrazione dei rom.

CAPITOLO VI L'INTEGRAZIONE DELLE COMUNITÀ ROM IN ITALIA E ROMANIA

I. INTEGRAZIONE DEI ROM, SINTI, CAMMINANTI: IL CASO ITALIANO

- 1.** Lo status giuridico delle comunità rom in Italia
- 2.** La tutela delle minoranze in Italia e la legge n. 482/199
 - 2.1.** Il mancato riconoscimento nell'ordinamento italiano dei rom, dei sinti e dei camminanti in quanto minoranza
 - 2.1.1.** Segue: il ruolo delle Regioni nella disciplina giuridica dei rom, dei sinti e dei camminanti
- 3.** Strumenti di tutela giuridica contro la discriminazione delle comunità rom
- 4.** La Strategia italiana per l'integrazione dei rom, dei sinti e dei camminanti
 - 4.1.** Segue: la valutazione della Strategia italiana per l'integrazione dei rom, dei sinti e dei camminanti

II. L'INTEGRAZIONE DEI ROM: IL CASO RUMENO

- 1.** I rom e la Romania: un inquadramento
- 2.** La protezione giuridica della minoranza rom nell'ordinamento giuridico rumeno: disposizioni costituzionali
 - 2.1.** Disposizioni normative specifiche
 - 2.1.1.** La Strategia del Governo rumeno per il miglioramento della situazione dei rom (2001)
 - 2.2.** Quadro istituzionale
 - 2.2.1.** Agenzia Nazionale per i Rom
- 3.** Il quadro normativo e istituzionale antidiscriminatorio
 - 3.1.** Consiglio Nazionale per la Lotta alle Discriminazioni
- 4.** Strategia governativa per l'inclusione dei cittadini rumeni di minoranza rom (2012-2020)
 - 4.1.** Segue: Strategia del Governo rumeno per l'inclusione dei cittadini rumeni appartenenti alla minoranza rom (2015-2020)

CAPITOLO VI L'INTEGRAZIONE DELLE COMUNITÀ ROM IN ITALIA E ROMANIA

La situazione dei rom, sinti, travellers, camminanti, manouches, zigani, gypsies, gitanos, tigani da secoli presenti sul territorio europeo, costituisce, come abbiamo constatato nei capitoli precedenti, un punto fermo dell'agenda politica e legislativa delle istituzioni europee e internazionali.

Se il tema dell'integrazione dei rom non rientrava tra i programmi politici e legislativi della maggior parte degli Stati membri, ormai dal 2011, grazie alla comunicazione della Commissione, "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020", e alla raccomandazione del Consiglio europeo su misure efficaci per l'integrazione dei rom negli Stati membri, primo strumento giuridico per l'inclusione dei rom adottato all'unanimità, viene ridisegnato il ruolo dell'Unione europea e degli Stati membri, per dare un contributo più efficace a cambiare in maniera tangibile le condizioni di vita dei rom, principalmente, in quattro settori chiave: istruzione, sanità, alloggio e lavoro.

Il presente capitolo si incentra sul tema dell'integrazione dei rom in Italia e Romania, con particolare riguardo al quadro giuridico dei due ordinamenti in materia di non discriminazione e di protezione delle minoranze e alle Strategie per l'inclusione predisposte dal Governo italiano e dal Governo rumeno.

I. INTEGRAZIONE DEI ROM, SINTI, CAMMINANTI: IL CASO ITALIANO

1. Lo status giuridico delle comunità rom in Italia

In via preliminare si ritiene utile, prima di esaminare le forme di protezione e tutela della minoranza rom, sinti e camminanti¹, sottolineare che una delle specificità italiane, a differenza della Romania o di altri Stati dell'Unione europea, è proprio la variegata condizione giuridica delle comunità rom²

Questa peculiarità ha delle ricadute evidenti non soltanto sulle diverse titolarità dei diritti, come ad esempio, sull'eventuale diritto di accesso a una serie di servizi che riguardano il lavoro, l'alloggio, la sanità o l'istruzione, bensì può incidere in maniera significativa sulla messa a punto di opportune risposte legislative e politiche ai problemi affrontati dai rom in Italia.

Infatti, le comunità rom presente in Italia sono assai eterogenee in relazione al periodo di insediamento/arrivo, alle caratteristiche sociali, dialettali, culturali e implicitamente allo status giuridico. In funzione della varietà dello status giuridico, possiamo segnalare: rom cittadini italiani, rom cittadini dell'Unione europea, rom cittadini di Stati terzi, rom cittadini di Stati terzi a cui è stato riconosciuto lo status di rifugiato o lo status di beneficiario della protezione internazionale, infine, rom apolidi.

Per quanto riguarda i rom cittadini italiani, ossia i discendenti dei rom, sinti e camminanti, presenti in Italia ormai da più di sei secoli³, essi rappresentano oggi la maggioranza. I gruppi di rom dei sinti e dei camminanti, caratterizzati dalla loro "varietà linguistico-dialettale e da differenti culture"⁴ rientrano, secondo lo studioso

¹ Per quanto riguarda la terminologia, nella prima parte del capitolo si userà il termine rom, sinti e camminanti per indicare i cittadini italiani di etnia rom in conformità a quanto previsto dalla Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Camminanti in attuazione della Comunicazione della Commissione europea n. 173/2011. Invece il termine rom sarà usato in riferimento alle persone di etnia rom presenti in Italia ma provenienti da altri Stati membri dell'Unione europea o dagli Stati terzi.

² Sulla condizione giuridica dei rom presenti sul territorio italiano, in dottrina, si rinvia a: *BONETTI P.*, I nodi giuridici della condizione di Rom e Sinti in Italia, in *BONETTI P., SIMONI A., VITALE T.*, La condizione giuridica dei Rom e Sinti in Italia, Giuffrè, Milano, tomo I, 2011, p. 15 ss.

³ La presenza degli antenati dei rom in Italia è attestata a partire dal XV secolo. Fra i più antichi documenti storici che ne testimoniano la loro presenza è "Historia miscellanea bononiensis", una cronaca anonima, in cui si racconta l'arrivo a Bologna, nel 1422, di un gruppo di nomadi. Un ulteriore documento attendibile risale sempre al 1422 e si tratta della cronaca del frate Girolamo dei Fiocchi da Forlì in cui si parla di circa "duecento zingari" giunti a Forlì nel 1422 e diretti a Roma "per ottenere indulgenza e protezione dal Papa".

⁴ Per maggiori dettagli si rinvia a: *LOY G., LAPOV Z.*, Vačaré romané? Diversità a confronto: percorsi delle identità rom, Milano, F. Angeli, 2004.

rom Leonardo Piasere “in una categoria cosiddetta politetica costituita da elementi che si assomigliano in qualcosa, ma per tratti diversi; la flessibilità della struttura concettuale di tale categoria ha permesso di includervi storicamente una varietà abbastanza composita di persone, con differenti componenti culturali”⁵.

Attualmente, secondo i dati riportati dal documento “Strategia Nazionale d’Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Camminanti”⁶, del 2012, si stima in Italia una presenza rom, che oscilla tra di 170.000-180.000 persone, di cui circa 70% cittadini italiani, il resto proviene da altri Stati membri dell’Unione europea, specialmente dalla Romania e dalla Bulgaria o da Stati terzi, prevalentemente dallo spazio ex jugoslavo.

Allo stesso tempo va puntualizzato che le cifre sulla presenza dei rom⁷ non sono attendibili, dal momento che in Italia manca un censimento⁸ e non esistono criteri fissi per classificare persone o gruppi come “rom”⁹.

Sempre nella “Strategia Nazionale d’Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Camminanti” ci sono riferimenti preziosi relativi all’insediamento e alla dispersione dei membri delle comunità rom sul territorio della Repubblica, con conseguenze sul loro riconoscimento quale minoranza italiana. Alla pagina 15 della Strategia italiana si legge: “le popolazioni rom di antico insediamento sedentarizzate nelle diverse Regioni del Centro-Sud ammontano, unitamente ai camminanti siciliani, a circa 30 mila unità ed altrettanti risultano essere i Sinti residenti nell’Italia del Centro-Nord: sinti piemontesi, stanziati in tutto il Piemonte sinti lombardi, presenti in Lombardia, in Emilia e parte anche in Sardegna; sinti mucini; Sinti emiliani, nella parte centrale dell’Emilia Romagna; sinti veneti, presenti nel Veneto; Sinti marchigiani, presenti nelle Marche, nell’Umbria e nel Lazio; sinti gäckane, immigrati dalla Germania, attraverso la Francia, in tutta l’Italia centro-settentrionale; Sinti estrekhària in Trentino-Alto Adige (e in Austria); sinti kranària, nella zona del Carso (e in Carnia); rom calabresi, stabilitisi da secoli in Calabria; rom abruzzesi, presenti sin dal XIV

⁵ PIASERE L., I Rom d’Europa, cit., p. 23.

⁶ Si veda la Strategia Nazionale d’Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Camminanti. Attuazione Comunicazione Commissione Europea n. 173/2011, 28 febbraio 2012, p.13.

⁷ Nel rapporto ERRC del 2000 si legge: “non ci sono cifre precise sull’attuale presenza di rom in Italia. Un dato ufficiale parla di 130.000 persone, ma il metodo usato per questa stima non è noto all’ERRC” (ERRC, Il Paese dei campi. La segregazione razziale dei rom in Italia, “Rapporti nazionali”, n. 9, ottobre 2000).

⁸ Si veda: CERMEL M., Le minoranze etnico-linguistiche in Europa tra Stato nazionale e cittadinanza democratica, cit.

⁹ SCALIA M., Le Comunità “sprovviste di territorio”. I Rom, i Sinti e i Camminanti in Italia, Ministero dell’Interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l’Immigrazione, Italia, 2006.

secolo e diffusi oltre che in Calabria; rom abruzzesi, presenti sin dal XIV secolo e diffusi oltre che in Abruzzo e Molise, anche nel Lazio, in Campania, in Puglia e nelle Marche (un nucleo consistente si trova anche a Milano e in altre città del Nord); ròmjé celentani, presenti nel Cilento; ròmjé basalisk, presenti in Basilicata; ròmjé pugliesi, stanziatisi in Puglia”.

Nel panorama italiano, numerosi sono anche i gruppi rom provenienti principalmente dalla Romania e dalla Bulgaria. I rom arrivati da altri Stati dell’Unione, in virtù della cittadinanza europea, sono beneficiari della libertà di circolazione e di soggiorno ai sensi della Direttiva 2004/38/CE ¹⁰.

Per quanto riguarda invece la condizione giuridica dei rom cittadini di Stati terzi occorre riferirsi in primo luogo alla Costituzione che, agli articoli 2 e 3, garantisce i diritti inviolabili dell’individuo in quanto tale, “il quale ha pari dignità sociale ed uguale rispetto agli altri cittadini davanti alle legge senza distinzione alcuna”. Inoltre, essi sono tutelati pure dalle disposizioni del Testo Unico sull’immigrazione e la tutela dalla discriminazione etnica, Decreto legge n.286 del 1998, così come modificato dalla legge n. 189 del 2002 (c.d. Bossi-Fini).

Secondo la menzionata legge, al cittadino di uno Stato terzo sono riconosciuti e garantiti una serie di diritti fondamentali e civili così come accordati ai cittadini italiani. Inoltre, grazie al legislatore europeo, essi sono beneficiari di norme particolari applicabili nei loro confronti. Ci si riferisce in particolare alla direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare¹¹, che fissa le condizioni dell’ingresso e del soggiorno in base alle quali i cittadini degli Stati terzi che risiedono legalmente in uno Stato membro, possono esercitare il diritto al ricongiungimento familiare. Ancora occorre menzionare la direttiva 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini di Stati terzi che siano soggiornanti di lungo periodo¹² a tenore della quale sono beneficiari dello status di residente di lungo periodo i cittadini extracomunitari legalmente e ininterrottamente soggiornanti da almeno 5 anni in uno Stato membro che dispongono di risorse economiche sufficienti e di una assicurazione malattia.

¹⁰ Direttiva attuata con il decreto legislativo n. 30/2007, "Attuazione della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 72 del 27 marzo 2007.

¹¹ Direttiva attuata con il decreto legislativo n. 5/2007, "Attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 25 del 31 gennaio 2007.

¹² Direttiva attuata con il decreto legislativo n. 3/2007, "Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 24 del 30 gennaio 2007.

I rom cittadini di Stati terzi sono invece beneficiari di un articolato complesso normativo che fa capo ai seguenti atti. In primo luogo, la direttiva 2005/85/CE (c.d. direttiva procedure) che stabilisce norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini di riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato¹³. In secondo luogo, la direttiva 2003/9/CE (c.d. direttiva accoglienza) che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, lasciando liberi gli Stati membri di prevedere norme più favorevoli¹⁴. In terzo luogo, la direttiva 2011/95/UE (c.d. direttiva qualifiche) che stabilisce norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per il contenuto della protezione riconosciuta¹⁵. In quarto luogo, la direttiva 2001/55/CE (c.d. direttiva protezione temporanea), che stabilisce standard minimi per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati nonché la promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria¹⁶.

Un'altra categoria è quella dei rom cittadini di Stati terzi cui è stato riconosciuto lo status di rifugiato o lo status di beneficiario della protezione internazionale. Di solito i cittadini di Stati terzi, di etnia rom, che hanno ottenuto forme di protezione particolare, dallo status di rifugiato alla protezione sussidiaria, ai permessi di soggiorno per motivi umanitari, provengono dai Balcani Occidentali in seguito all'esodo massiccio che seguì la dissoluzione dell'ex Jugoslavia.

¹³ Direttiva attuata con il decreto legislativo n. 159/2008, "Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, recante attuazione della direttiva 2005/85/CE relativa alle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 247 del 21 ottobre 2008.

¹⁴ Direttiva attuata con il decreto legislativo n. 140/2005, "Attuazione della direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 168 del 21 luglio 2005.

¹⁵ Direttiva attuata con il decreto legislativo n. 18/2014, "Attuazione della direttiva 2011/95/UE recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 55 del 7 marzo 2014.

¹⁶ Direttiva attuata con il decreto legislativo n. 85/2003, "Attuazione della direttiva 2001/55/CE relativa alla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati ed alla cooperazione in ambito comunitario", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 93 del 22 aprile 2003.

2. La tutela delle minoranze in Italia e la legge n. 482/1999

Le numerose minoranze linguistiche presenti in Italia trovano riconoscimento e protezione nell'articolo 6 della Costituzione ("la Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche")¹⁷. Il contenuto di tale tutela riguarda, innanzitutto, la possibilità di usare la lingua minoritaria nei rapporti con le strutture pubbliche e nelle istituzioni scolastiche. In attuazione dell'articolo 6 della Costituzione, che tutela le minoranze in termini generali, ha trovato applicazione la Legge n. 482, del 15 dicembre 1999, recante "Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche-storiche"¹⁸. La legge n. 482/1999 prendendo in considerazione soltanto il criterio della territorialità/stanzialità e dei criteri linguistico- storici, in pratica, riconosce e tutela la lingua e la cultura soltanto di dodici minoranze linguistiche¹⁹, dalle ventisette riconosciute dall'UNESCO²⁰. Infatti, l'articolo 2 della Legge n. 482 del 1999 sottolinea che: "in attuazione dell'articolo 6 della Costituzione e in armonia con i principi generali stabiliti dagli organismi europei e internazionali, la Repubblica tutela la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia e Sicilia), catalane (Sardegna), germaniche (Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta e Veneto), greche (Calabria e Puglia), slovene (Friuli Venezia Giulia), croate (Molise) e di quelle parlanti il francese (Piemonte e Valle d'Aosta), il franco-provenzale (Piemonte, Puglia e Valle d'Aosta), il friulano (Friuli Venezia Giulia), il ladino (Trentino, Alto Adige e Veneto), l'occitano (Calabria, Liguria e Piemonte) e il sardo (Sardegna)".

Alle minoranze individuate dal dispositivo della legge n. 482 del 1999 si riconosce un ampio ventaglio di diritti linguistici e culturali in materia d'istruzione

¹⁷ In dottrina si veda: *PIERGIGLI V.*, Art. 6, in *BIFULCO R., CATARZIA M., CELOTTO A.*, Commentario della Costituzione, Torino, 2006, p. 163 ss.

¹⁸ La Legge n. 482 del 15 dicembre 1999, "Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche-storiche", è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 297 del 20 dicembre 1999. Sulle disposizioni della legge n. 482 del 1999 si rinvia a: *BARTOLE S.*, Le norme per la tutela delle minoranze linguistiche storiche, in *Le Regioni*, n. 6, 1999, p. 1063 ss.; *MALAFATTI E.*, La legge di tutela delle minoranze linguistiche: le prospettive e i problemi ancora aperti, in *Riv. dir. cost.*, 2001, p. 109 ss.; *PALICI Di SUNNI PRAT*, La legge italiana sulla tutela delle minoranze linguistiche storiche nel quadro europeo, in *Dir. pubb. comp. eur.*, n.1, 2000, p. 101 ss.; *PANZERI L.*, Le prospettive di tutela delle minoranze linguistiche in Italia, in *Le Regioni* n. 5/2009, p. 1000 ss.; *PIERGIGLI V.*, La legge 15 dicembre 1999, n. 482 ("Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche") ovvero dall'agnosticismo al riconoscimento, in *Rass. parl.*, n. 3, 2000, p. 623 ss.

¹⁹ *CIAURRO L.*, La tutela delle minoranze linguistiche fra lingua ufficiale e idiomi locali, in *Rass. parl.*, n. 2 del 2010, p. 324 ss.

²⁰ *FENOGLIO G.*, Tutelate le minoranze, ma non quelle scomode, 1998, reperibile online: <http://old.lapadania.com/1998/giugno/18/180698p04a6.htm>.

(articoli 4,5,6), di uso pubblico della lingua materna negli enti pubblici (articolo 7) e nei rapporti con la pubblica amministrazione (escluse le forze armate e la polizia), davanti al giudice di pace (articolo 9) o nell'ambito dei mezzi di comunicazione, dell'editoria e della stampa (articolo 12).

2.1. Il mancato riconoscimento nell'ordinamento italiano dei rom, dei sinti e dei camminanti in quanto minoranza

Allo stato attuale, nonostante alcune proposte²¹ iniziali, nell'ordinamento giuridico italiano non c'è una specifica normativa ispirata ai principi contenuti nell'articolo 6 della Costituzione che riconosca alle comunità rom, sinti e camminanti lo status di minoranza storico-linguistica²² anche se “non sembra esservi ragione apparentemente legittima per escludere dal diritto alla salvaguardia della rispettiva identità culturale le comunità alloglotte non caratterizzate dai requisiti della autoctonia e della stanzialità”²³.

Il mancato riconoscimento giuridico in quanto minoranza storico-linguistica sembra sia dovuto alla dislocazione diffusa²⁴ dei rom, dei sinti e dei camminanti e

²¹ “In un primo tempo diverse proposte di legge prevedevano la valorizzazione anche dei cittadini di etnia rom e sinti. Successivamente la legge è stata modificata perché la maggioranza dei deputati del Parlamento italiano non ha ritenuto che sussistessero le condizioni per il riconoscimento, in quanto mancava un riferimento di questa cultura ad un territorio specifico” (*BOLOGNESI R., INCERTI M.*, *Le lingue parlate nel territorio dello stato italiano. Proposte per una politica di plurilinguismo integrale*, 1999, p. 4); si veda anche: *PALERMO F.*, *A Never-Ending Story? The Italian Draft Bill on the Protection of Linguistic Minorities*, in *TRIFUNOVSKA S.*, *Minority Rights in Europe: European Minorities and Languages*, The Hague, Asser Press, 2000.

²² Sulla questione del mancato riconoscimento di rom e sinti in quanto minoranza etnica e linguistica nella legge del 1999 si veda: il secondo (2002) e il terzo rapporto (2006) sull'Italia dell'European Commission against Racism and Intolerance, del Consiglio d'Europa. In occasione del secondo ciclo, il Comitato dei Ministri ha invitato l'Italia a considerare “l'adozione di una strategia coerente per la integrazione dei Rom nella società” (Risoluzione ResCMN(2002) 10). Nel terzo ciclo (2006) si sottolinea “l'assenza di progressi tangibili, a fronte di una discriminazione largamente diffusa” (Risoluzione ResCMN(2006) 5). Anche nel rapporto del 2012, il Comitato dei Ministri reputa che nonostante l'adozione di una strategia nazionale e di misure specifiche, il mancato riconoscimento dei Rom e Sinti continua di essere il “fonte di profonda preoccupazione” (Risoluzione CM/ResCMN(2012) 10).

²³ *PIERGIGLI V.*, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 454.

²⁴ Per quanto riguarda il mancato radicamento territoriale, stanziale dei rom, dei sinti e dei camminanti si rinvia a: *CHERCHI R., LOY G.*, *Rom e sinti in Italia: tra stereotipi e diritti negati*, Roma, Ediesse, 2009; *FIORUCCI M.*, *Per forza nomadi. Problemi, possibilità e limite delle politiche di integrazione sociale per i Rom e Sinti*, Aemme Publishing, Roma, 2011. Si veda anche l'affermazione del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Alvaro Gil Robles: “la legge, in attuazione dell'articolo 6 della Costituzione italiana, prevede la tutela delle minoranze linguistiche storiche in Italia. I rom e i sinti sono stati esclusi dai vantaggi di tale legge, per il fatto che questo gruppo non è legato a un territorio determinato” (Council of Europe, 2005, p. 53).

del fatto che la maggior parte di loro non parlerebbe solo il romanès²⁵, ma altre lingue. Sebbene non esista una specifica normativa che riconosca e tuteli i rom, i sinti e i camminanti, tuttavia esistono numerosi progetti di legge e studi che “dimostrano quanto sia vivo il problema sia a livello politico sia a livello sociale”. Tra di essi segnaliamo il più recente Atto Senato 770 del 4 giugno 2013, d’iniziativa dei Senatori Palermo e Lo Giudice, recante “Norme per la tutela e le pari opportunità della minoranza dei Rom e dei Sinti” e l’iniziativa parlamentare n. 770, presentata al Senato il 4 giugno 2013 il cui esame è ancora in corso.

In dottrina si è opportunamente parlato di rom, sinti e camminanti come di una minoranza non riconosciuta²⁶ per ragioni socio-politiche, ma beneficiaria dell’universale divieto di discriminazione, sancito dall’articolo 3, comma 1, Costituzione, e dei diritti inviolabili dell’uomo. Allo stesso tempo si può parlare di una minoranza indirettamente riconosciuta poiché i membri delle comunità rom sono protetti attraverso leggi regionali. Esse rappresentano l’unico corpus legislativo loro esplicitamente rivolto. Inoltre, si segnalano anche rapporti ufficiali, circolari del Ministero dell’Interno sul “problema dei nomadi”²⁷ oppure circolari sulla scolarizzazione degli “alunni zingari”²⁸ del Ministero della Pubblica Istruzione o nell’ambito della tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e altrettanto

²⁵ Si ricorda che nella Carta europea per le lingue regionali o minoritarie, entrata in vigore nel 1998 e firmata dall’Italia il 27 giugno 2000 ma non ancora ratificata, si prevede il riconoscimento di norme “anche per le lingue sprovviste di territorio come l’yiddish e il ròmanes”.

²⁶ Lo studioso Francesco Palermo opera la seguente classificazione delle minoranze italiane: minoranze superprotette (i gruppi presenti nelle Regioni Trentino-Alto Adige, Valle d’Aosta, Friuli-Venezia Giulia), minoranze elencate nella legge quadro n. 482/1999, il cui diverso grado di tutela dipende dall’attivazione o meno dei vari strumenti messi a disposizione dal legislatore italiano e il caso dei Rom e Sinti (*PALERMO F.*, Rom e Sinti come minoranza. Profili di diritto italiano e comparato e di diritto internazionale, in “La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia”, cit., p. 151 ss.). Si veda anche *PIERGIGLI V.*, La tutela delle minoranze linguistiche storiche nell’ordinamento italiano tra principi consolidati e nuove (restrittive) tendenze della giurisprudenza costituzionale, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 9.

²⁷ Con titolo esemplificativo: Circolare del Ministero degli Interni dell’11 ottobre 1973 (MIAC n. 17/73), “Problema dei nomadi”, e del 5 luglio 1985 (MIAC n. 15185/85), “Problema dei nomadi”, Circolare del Ministero degli Interni del 18 gennaio 1991, “Insediamenti di nomadi, zingari ed extracomunitari. Attività di vigilanza e controllo”.

²⁸ Si veda in tal senso la Circolare ministeriale n. 207 del 1986, “Scolarizzazione degli alunni zingari e nomadi nella scuola materna, elementare e secondaria di I grado” o la Circolare n. 301 del 1989, “Inserimento degli stranieri nella scuola dell’obbligo: promozione e coordinamento delle iniziative per il diritto allo studio”, con cui s’intende superare l’approccio sull’istituzione delle classi speciali e di avviare la “via” italiana all’educazione interculturale. Sulle politiche scolastiche e la scolarizzazione degli alunni rom si rinvia a: *AMADEI M., BOCCHIERI R., GIROLAMI A.*, Un omnibus per i rom. Note per una didattica in presenza di alunni zingari, Opera Nomadi, Commissione delle Comunità europee, Ministero della Pubblica Istruzione, Roma, 1994.

può ravvisarsi una forma di riconoscimento in chiave sostanziale con la Strategia italiana, alla quale è dedicato il punto 3 del presente capitolo.

2.1.1.Segue: il ruolo delle Regioni nella disciplina giuridica dei rom, dei sinti e dei camminanti

Il vacuum normativo dovuto al mancato inserimento dei rom, sinti e camminanti tra i gruppi protetti nell'alveo delle minoranze etnico-linguistiche tutelate dalla legge n. 482/1999 viene colmato, in parte, dalle iniziative e dalle leggi regionali emanate a loro favore. Secondo l'articolo 117 (riformato con la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione") della Costituzione la potestà delle Regioni riguardante la questione rom può esercitarsi, come sostenuto da autorevole dottrina²⁹, in relazione a cinque ambiti d'intervento: "l'area della valorizzazione della lingua e della cultura delle comunità zingane e nomadi, intesa come promozione di un rilevante bene culturale a dimensione regionale; l'area delle politiche abitative, nella quale rientra anche la disciplina dei campi di sosta e di transito; l'area dell'assistenza ed integrazione sociale; l'area dell'istruzione (e del diritto allo studio); l'area delle attività produttive".

Attualmente, metà delle regioni italiane e la provincia autonoma di Trento si sono dotate di leggi specifiche per la protezione dei rom, sinti e camminanti e della loro identità culturale. A questo proposito, si possono indicare: la legge regionale del Veneto, n. 54 del 22 dicembre 1989, "Interventi a tutela della cultura dei rom e dei sinti", che sostituisce la legge n. 41 del 16 agosto 1984 "Interventi a tutela della cultura dei rom"; la legge regionale della Lombardia n. 77 del 22 dicembre 1989, "Azione regionale per la tutela delle popolazioni appartenenti alle etnie tradizionalmente nomadi o seminomadi"; la legge regionale del Lazio n. 82 del 24 maggio 1985, "Norme in favore dei rom"; la legge regionale della Liguria n. 21 del 27 agosto 1992, "Interventi a tutela delle popolazioni zingare e nomadi", integralmente abrogata dall'articolo 64 della legge n. 12 del 2006, recante la "Promozione del sistema integrato di servizi sociali e sociosanitari"; la legge regionale della Umbria n. 32 del 27 aprile 1990, "Misure per favorire l'inserimento dei nomadi nella società e per la tutela della loro identità e del loro patrimonio culturale"; la legge regionale della Sardegna n.9 del 1988, "Tutela dell'etnia e della cultura dei nomadi"; la legge regionale della Emilia-Romagna n.47 del 23 novembre 1998, "Norme per le minoranze nomadi in Emilia-Romagna"; la legge regionale del Piemonte n. 26 del 10 giugno 1993, "Interventi a favore della popolazione zingara"; la legge regionale della Toscana n. 2 del 12 gennaio 2000, "Interventi per i popoli rom e sinti"; la legge provinciale di Trento n. 12 del 29 ottobre 2009, "Misure per favorire l'integrazione dei gruppi Rom e Sinti residenti in provincia di Trento".

²⁹ Sul punto *FURLAN F.*, Rom e Sinti nelle legislazioni regionali, in *BONETTI P., SIMONI A., VITALE T.*, La condizione giuridica dei Rom e Sinti in Italia, Giuffrè, Milano, tomo II, 2011, p. 703 ss.

Le citate leggi regionali sono accomunate dall'identificazione dei rom, dei sinti e dei camminanti, in quanto nomadi. Il nomadismo, infatti, è considerato dal legislatore una delle caratteristiche salienti della loro cultura. Inoltre, le leggi regionali si focalizzano su diversi aspetti quali la realizzazione, la gestione e la manutenzione di campi di sosta e transito per i nomadi oltre che di "terreni stanziali", sulla promozione della cultura rom per tutelare il loro diritto al nomadismo, sulle iniziative comunali per favorire l'inserimento dei minori rom nella scuola.

Tuttavia, fino ad oggi, i risultati nella pratica sono stati notevolmente inferiori alle aspettative, a causa di una serie di fattori che (assertivamente) impediscono il raggiungimento dell'obiettivo proposto, ovvero l'integrazione nel tessuto sociale e lavorativo dei gruppi rom, sinti e camminanti. La riluttanza degli amministratori comunali ad applicare le disposizioni delle leggi regionali³⁰ che così nella maggior parte dei casi rimaste inattuato³¹ ovvero la riluttanza a individuare delle aree per i campi nomadi, da attrezzare con i fondi stanziati dalle Regioni³², sono tra i principali fattori che sembrano compromettere la messa in atto delle politiche regionali a favore dei rom.

Il Comitato consultivo del Consiglio d'Europa nella seconda opinione sull'Italia adottata il 24 febbraio 2005, in merito al fatto che non sempre le leggi regionali riescono a garantire la piena protezione della comunità rom, afferma: "le disposizioni normative vigenti riguardanti i rom, sinti e camminanti adottate da varie regioni sono chiaramente inadeguate in quanto disomogenee, prive di coerenza e 7 troppo incentrate su questioni di carattere sociale e su temi connessi all'immigrazione a scapito della promozione della loro identità, che ne comprende la lingua e la cultura. Questa legislazione regionale spesso riduce la cultura di rom, sinti e camminanti unicamente ad uno stile di vita ritenuto nomade, che si tende a trattare come un problema. Anche quando queste leggi regionali contengono utili elementi per la promozione della lingua e della cultura rom, questi non vengono ritenuti prioritari nelle politiche statali né a livello nazionale né a livello regionale"³³.

³⁰ MARTA C., Le Politiche per i Rom e Sinti in Italia, in Commissione per le Politiche di Integrazione, Dipartimento per gli Affari Sociali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2000.

³¹ CERMEL M., op. cit., p. 155.

³² IBIDEM, op. cit., p. 156.

³³ ACFC/OP/II(2005)003, par. 11 e 33.

3.Strumenti di tutela giuridica contro la discriminazione delle comunità rom

Com'è noto, l'Italia ha ratificato gran parte delle convenzioni internazionali in materia di protezione di minoranze e discriminazione razziale. Tra di esse occorre citare la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale³⁴, il Patto internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale³⁵, la Convenzione europea per la protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, la Carta sociale europea³⁶ e la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali³⁷.

Di conseguenza, nonostante il mancato riconoscimento come minoranza linguistico-storica, si prevede una tutela specifica dei membri delle comunità rom nell'ambito dei diritti umani e in relazione al divieto di discriminazione etnico-razziale, aspetto chiave, a livello europeo e nazionale, del sistema di protezione dei diritti fondamentali. L'azione del legislatore italiano si è quindi sviluppata attorno al rispetto dei diritti fondamentali (articolo 2 della Costituzione) e al principio di non discriminazione radicato nel principio di uguaglianza previsto dall'articolo 3 della Costituzione. Quest'ultimo stabilisce "l'uguaglianza di tutti i cittadini, l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge e la parità di trattamento, senza alcuna distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali". L'applicazione del principio di uguaglianza formale e del principio di non discriminazione è prevista anche dal capitolo IV del Testo Unico sull'Immigrazione (T.U.)³⁸, o dalla legge n. 205 del 1993 (c.d. Legge Mancino),

³⁴ La Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il dicembre 1965 è stata ratificata dall'Italia con la legge n. 654 del 1975, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 337 del 23 dicembre 1975.

³⁵ Il Patto internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, ratificato dall'Italia nel 1987, il cui articolo 27 recita: "in those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practice their own religion, or to use their own language".

³⁶ La Carta sociale europea ratificata dall'Italia con la legge n. 30 del 1999, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 215 del 23 febbraio 1999.

³⁷ La Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, approvata a Strasburgo il primo febbraio 1995 e ratificata dall'Italia con la legge n. 302 del 1997, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 215 del 15 settembre 1997.

³⁸ L'articolo 41, comma 1, prevede che "costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendente o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale e ogni altro settore della vita".

“Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa”³⁹, che riconosce la discriminazione e l’odio su base razziale, etnica, religiosa, come una speciale aggravante nei reati. L’atto prevede anche prevede l’istituzione di centri di osservazione, di informazione e di assistenza legale per le vittime delle discriminazioni per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi e stabilisce che esse possano fare ricorso per porre fine al comportamento vietato e di essere risarcite per i danni subiti. Ad ogni modo, l’onere della prova resta comunque a carico della vittima. Il principio di non discriminazione è disciplinato inoltre dal Decreto n. 215 del 9 luglio 2003⁴⁰ che traspone Direttiva del Consiglio 2000/43/CE, direttiva sull’uguaglianza razziale⁴¹, e attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall’origine etnica, prevedendo infine un’ampia protezione giuridica contro le discriminazioni dirette e indirette.

I principali obblighi internazionali ed europei sottoscritti dall’Italia in materia di protezione delle minoranze e discriminazione etnico-razziale e la struttura giuridica nazionale “solida”⁴² dovrebbe permettere a coloro che vivono sul territorio italiano di avvalersi di protezione giuridica contro le discriminazioni. Tuttavia, la discriminazione nei confronti di rom persiste, così come ampiamente documentato dagli organismi internazionali⁴³ e dall’Ufficio nazionale anti discriminazioni razziali.

Il problema delle pratiche discriminatorie sistematiche, delle varie forme di discriminazione etnica cui la comunità rom è ancora soggetta, delle discriminazioni subite dai rom sia nell’ambito dei rapporti con i gage sia per quanto riguarda il

³⁹ Legge n. 205 del 25 giugno 2003, “Misure urgenti nel campo della discriminazione razziale, etnica e religiosa”, disponibile all’indirizzo: www.normattiva.it.

⁴⁰ Decreto n. 215 del 9 luglio 2003, disponibile all’indirizzo: www.camera.it/parlam/leggi/08101l.htm.

⁴¹ G U L 180, del 19 luglio 2000, p. 22 ss.

⁴² MAIORCA A., Il quadro degli strumenti di tutela giuridica in Italia contro le discriminazioni nei confronti delle persone Rom e Sinte, in BONETTI P, SIMONI A., VITALE T., La condizione giuridica dei Rom e Sinti in Italia, Giuffrè, Milano, tomo II, 2011, p. 625 ss.

⁴³ Si veda: Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention, Second Opinion on Italy, ACFC/INF/OP/II(2005) 003, 24 February 2005; Appendix to Resolution ResChS(2006)4, Information provided by the Permanent Representative of Italy during consideration by the Committee of Ministers of the report transmitted by the European Committee of Social Rights concerning Collective complaint No. 27/2004; U.N. Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding observations: Italy, CERD/C/304/Add., 7 April 1999; Council of Europe, Office of the Commissioner for Human Rights, Report by Mr. Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, On his Visit to Italy, 10-17 June 2005, for the Attention of the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly, CommDH(2005) 9, Strasbourg 14 December 2005, par. 210-21.

trattamento da parte dello Stato tramite il suo apparato amministrativo, continua a rappresentare una sfida notevole per l'Italia (sui generis, per tutti gli Stati dove risiedono).

Si consideri inoltre che la causa delle ripetute discriminazioni nei confronti dei membri delle comunità rom è la mancata volontà politica, l'incorretta applicazione delle leggi anti-discriminazione e la mancanza di risorse finanziarie assegnate ad istituzioni quali l'Ufficio per la promozione del pari trattamento e l'eliminazione delle discriminazioni fondate sulla razza o origine etnica, che rendono "impossibile garantire la corretta attuazione e applicazione del quadro giuridico anti-discriminazione su tutto il territorio italiano"⁴⁴.

Tuttavia nel quindicesimo rapporto del Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale sull'Italia si legge: "le popolazioni rom non possono considerarsi come gruppo praticamente segregato dal resto della popolazione, dato che la normativa italiana prevede misure specifiche in loro favore [...]. In pratica, la normativa italiana non prevede nessuna distinzione tra i cittadini su basi etniche, linguistiche o religiose"⁴⁵. Ma "le popolazioni rom che non hanno cittadinanza italiana incontrano diverse difficoltà quando fanno domanda per il permesso di soggiorno, per la naturalizzazione o per ottenere il permesso di soggiorno, è necessario avere un lavoro. Perciò, quando le popolazioni rom hanno difficoltà a ottenere il permesso di soggiorno, ciò non è dovuto a discriminazione ma alla mancanza di una condizione di base"⁴⁶.

Come accennato nel paragrafo precedente, la discriminazione subita dei rom, spesso enfatizzata in diverse occasioni a livello europeo, è documentata anche dall'Ufficio per la promozione del pari trattamento e l'eliminazione delle discriminazioni fondate sulla razza o origine etnica (d'ora in avanti, UNAR)⁴⁷. L'UNAR è stato istituito all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri nel Dipartimento delle Pari Opportunità, con il decreto n. 215 del 9 luglio 2003, in attuazione alla trasposizione in legge nazionale della Direttiva del Consiglio 2000/43/CE sull'Uguaglianza Razziale. All'UNAR sono stati assegnate le seguenti

⁴⁴ ERRC, Italia, Differenze tra la politica e la pratica, come pure preoccupazioni sull'inclusione di Rom, Sinti e Camminanti, reperibile all'indirizzo: <http://www.errc.org/cms/upload/file/italy-letter-housing-31-july-2012-en.pdf>.

⁴⁵ CERD, Fifteenth periodic reports, Italy, par. 171.

⁴⁶ CERD, Fifteenth periodic reports, Italy, par. 173-174.

⁴⁷ Sul ruolo dell'Ufficio nazionale anti discriminazioni razziali, in dottrina, si veda: *MELICA L.*, La problematica delle discriminazioni e l'istituzione dell'UNAR, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2006, fasc. 1 p. 35 ss.; *TEGA D.*, L'impatto della Direttiva 2000/43/CE e il ruolo dell'Ufficio nazionale anti discriminazioni razziali, in *Discriminazioni razziali ed etniche: profili giuridici di tutela*, Roma: Armando, 2011.

funzioni come principali “compiti”: l’attuazione dell’effettività del principio di parità di trattamento fra le persone, la vigilanza sull’operatività degli strumenti di tutela vigenti contro le disparità e di contribuire a rimuovere le discriminazioni sulla razza e l’origine etnica in tutti i settori pubblici e privati della vita sociale, attraverso delle campagne di sensibilizzazione e comunicazione sui mass media. Ad esempio, si ricorda la partecipazione alla campagna Dosta!, del Consiglio d’Europa, per sensibilizzare l’opinione pubblica sulla cultura Rom, o la partecipazione ad una serie di campagne di educazione nelle scuole, attraverso punti di informazione nei luoghi di lavoro, la realizzazione della prima ricerca nazionale sulle discriminazioni per etnia, orientamento sessuale e genere, il monitoraggio sul grado di effettività della tutela prevista dalla normativa vigente per le potenziali vittime di discriminazioni razziali, tramite “un’attività crescente di contrasto delle discriminazioni, a partire da quelle poste in essere da altre amministrazioni pubbliche, siano esse centrali o afferenti al sistema delle autonomie locali”.

L’aspetto dolente è che l’UNAR non è (ancora) “conforme al principio d’indipendenza degli organismi per le parità”, dal momento che continua a dipendere “formalmente e praticamente” dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri e non dispone di un diritto di agire in giudizio nei casi di discriminazione, “nella piena autonomia di giudizio e in condizioni di imparzialità”, limitandosi spesso a “interventi di *amicus curiae*”, come ribadisce la Commissione Europea contro il razzismo e l’intolleranza, del Consiglio d’Europa, nei suoi rapporti sull’Italia. Infatti, l’Ufficio può offrire supporto e assistenza alle vittime di discriminazione, prima o durante i procedimenti giurisdizionali e amministrativi, senza avere però il diritto di intentare una causa per conto delle vittime.

L’UNAR ricopre anche il ruolo di Punto di contatto nazionale per il coordinamento del “sistema degli attori istituzionali ed associativi più rilevanti nel sostegno di politiche e servizi di inclusione socio-economica” a favore delle comunità rom. A tale scopo, il 18 novembre 2011, l’Ufficio nazionale anti discriminazioni razziali è stato investito dal CIAE (Comitato Tecnico Permanente) per l’elaborazione di una strategia nazionale di inclusione della comunità rom.

4. La Strategia italiana per l’integrazione dei rom, dei sinti e dei camminanti

Come già segnalato in precedenza, una importante novità a livello europeo con impatto sugli sviluppi pratici per l’integrazione della comunità rom, responsabilità comune degli Stati membri e dell’Unione europea, è la Comunicazione n. 173 del 2011, “Un quadro europeo per strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020” (COM(2011) 173 definitivo).

Per dare seguito al “Quadro dell’UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020” al fine di promuovere “la parità di trattamento e l’inclusione economica e sociale delle comunità rom, sinti e camminanti nella società, assicurare

un miglioramento duraturo e sostenibile delle loro condizioni di vita, renderne effettiva e permanente la responsabilizzazione e la partecipazione alla vita politica e sociale del Paese nonché il godimento dei diritti garantiti dalla Costituzione e dalle convenzioni internazionali ratificate”, l’Italia ha adottato la sua Strategia Nazionale d’Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Camminanti⁴⁸ il 28 Febbraio 2012. La Strategia italiana per raggiungere tali obiettivi prevede l’istituzione di un Tavolo interministeriale costituito in conformità a quattro assi d’intervento: istruzione, lavoro, alloggio e sanità. A ciò si aggiunga l’istituzione di una Cabina di regia per le regioni e gli enti locali, un Forum delle comunità rom, Tavoli nazionali, regionali e locali, Gruppi di lavoro ad hoc istituiti per esaminare alcune tematiche prioritarie al fine di implementare la Strategia. Inoltre, l’UNAR è stato individuato come Punto di contatto nazionale. L’approccio della Strategia italiana è fondato sui diritti umani al fine di promuovere la piena integrazione delle comunità rom e contempla interventi integrati tra loro che si articolano nelle quattro aree indicate dalla Commissione.

Più concretamente, ci si propone di abbandonare definitivamente l’approccio emergenziale, di superare la presenza dei campi nomadi che “ha alimentato negli anni il disagio abitativo fino a diventare da conseguenza, essa stessa presupposto e causa della marginalità spaziale e dell’esclusione sociale per chi subiva e subiscono una simile modalità abitativa”, di approvare una legge per il riconoscimento dei rom, sinti e camminanti in quanto minoranza storico linguistica. Infine, attenzione particolare sarà dedicata alla scolarizzazione dei minori rom e al contrasto delle discriminazioni.

Nell’ambito della Strategia italiana sono previste quattro fasi d’intervento, corrispondenti alle aree tematiche individuate dalla Commissione (istruzione, lavoro, salute, alloggio), articolate in 12 obiettivi, ciascuno dei quali ne prevede 3 specifici⁴⁹. La Strategia elaborata dall’Italia per l’inclusione dei rom, dei sinti e dei camminanti indica che l’accesso all’istruzione è il principale asse di intervento per promuovere la loro integrazione sociale nella società italiana.

Asse 1. Istruzione: “Aumentare la quantità e qualità delle opportunità educative e il numero di studenti RSC iscritti nelle scuole di ogni ordine e grado, favorendone la frequenza e il successo scolastico e la piena istruzione. Obiettivo specifico 1.1: “Favorire processi di pre-scolarizzazione e di scolarizzazione dei bambini rom e sinti, promuovendo l’accesso (iscrizioni, frequenza, risultati) non discriminatorio alle scuole di ogni ordine e grado e contrastando l’abbandono scolastico dei minori RSC nelle scuole primarie e secondarie. 1.2: “Accrescere la partecipazione dei giovani RSC all’istruzione universitaria, ai percorsi di alta formazione e di formazione/lavoro,

⁴⁸ La Strategia italiana è disponibile all’indirizzo: <http://www.unar.it/>.

anche mediante l'accesso agli strumenti del prestito d'onore, delle borse di studio e di altre opportunità e agevolazioni previste dalla normativa vigente"; Obiettivo specifico 1.3: "Favorire il confronto e la cooperazione tra Istituzioni scolastiche, territorio, famiglie e comunità RSC".

Innanzitutto, la Strategia italiana punta sull'istruzione. Un focus particolare è dedicato alle iniziative previste per accrescere le opportunità educative, favorendo l'aumento del numero degli iscritti a scuola, nonché la frequenza, il successo scolastico e la piena istruzione degli alunni rom. In particolare, per quanto riguarda la situazione scolastica dei bambini rom in Italia, una ricerca condotta da associazioni quali "Opera Nomadi" e "Comunità di Sant'Egidio" rivela un'alta concentrazione del fenomeno della dispersione scolastica, un elevato assenteismo scolastico e un basso livello di istruzione a causa di una serie di fattori (ad esempio, le condizioni di vita nei campi, la mancanza delle necessarie attrezzature scolastiche, il senso di vergogna e la necessità di lavorare per contribuire economicamente al sostentamento della famiglia, matrimonio contratto in giovane età, i precari collegamenti di trasporto pubblico, gli sgomberi)⁵⁰.

Dopo l'istruzione, la Strategia italiana prende in considerazione l'asse lavoro. In Italia e negli altri Stati membri la congiuntura economica particolarmente difficile, il pregiudizio e gli stereotipi negativi nei confronti dei rom, sono tra i principali ostacoli strutturali all'occupazione⁵¹. In più, in Italia "il numero di rom che afferma di essere disoccupato è almeno quattro-cinque volte più alto rispetto al numero dei non rom". Sul tema del lavoro, la Strategia ribadisce la centralità del pieno accesso a tutte le opportunità presenti nel mercato del lavoro, alla formazione professionale come strumento per superare situazioni di irregolarità o precarietà e si propone di promuovere l'inserimento lavorativo al di fuori dei circuiti delle attività tradizionali (quali giostraio, circense, commerciante di rame).

Asse 2 Lavoro: "Promuovere la formazione professionale e l'accesso al lavoro per donne e uomini di origine RSC", sviluppando i seguenti obiettivi specifici: Obiettivo specifico 2.1: Asse 2 Lavoro: "Promuovere la formazione professionale e l'accesso al lavoro per donne e uomini di origine RSC", sviluppando i seguenti obiettivi specifici:

⁴⁹ Sulla Strategia italiana si rinvia a: ALIETTI A., RINIOLO V., La questione Rom: dall'Europa all'Italia, in Ventunesimo Rapporto sulle migrazioni 2015, Fondazione Ismu, Milano, FrancoAngeli, 2016, p. 165 ss.; ANDERINI S., BUSALACCHI J., D'ALESSANDRO L., RACIOPPO A., Orientamenti e politiche per l'inclusione dei rom, "Osservatorio Isfol", II, 2012, p. 119 ss.

⁵⁰ Si veda: ROZZI E., Discriminazioni dei minori rom e sinti rispetto al diritto di istruzione: uno sguardo socio-giuridico, in BONETTI P., SIMONI A., VITALE T., La condizione giuridica dei Rom e Sinti in Italia, Giuffrè, Milano, tomo II, 2011, p. 941 ss.; le raccomandazioni del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia in merito ai bambini rom, inviate al Governo italiano il 31 ottobre 2011, reperibile all'indirizzo: <http://www.ohchr.org/EN/countries/ENACARegion/Pages/ITIndex.aspx>.

Obiettivo specifico 2.1: "Favorire la promozione della formazione e l'accesso non discriminatorio ai corsi di formazione finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e alla creazione d'impresa"; Obiettivo specifico 2.2: "Promuovere strumenti, modalità e dispositivi per la regolarizzazione del lavoro irregolare o precario e lo sviluppo imprenditoriale e del lavoro autonomo"; Obiettivo specifico 2.3: "Sviluppare percorsi di accompagnamento individualizzato al mercato del lavoro per le donne rom e sostenere l'accesso dei RSC under 35 anni al sistema di opportunità e agevolazioni previste per l'imprenditoria giovanile e l'occupazione giovanile in genere".

Il terzo Asse della Strategia italiana riguarda il miglioramento delle condizioni di salute dei membri della comunità rom. Un'attenzione specifica è rivolta all'accesso ai servizi sociali e sanitari sul territorio italiano, all'implementazione della prevenzione medico-sanitaria con particolare attenzione a donne, bambini, anziani e disabili, e inoltre si propone di "coinvolgere i rom e sinti istruiti nei servizi sociali e nei programmi per le cure mediche, come per esempio, i mediatori culturali"⁵².

Asse 3. Salute: "Migliorare l'accesso ai servizi sociali e sanitari disponibili sui territori e implementando la prevenzione medico-sanitaria, con particolare riferimento alle fasce più vulnerabili della popolazione di origine rom e sinti": Obiettivo specifico 3.1: "Favorire l'analisi e le modalità di accesso ai servizi sociali di qualità per RSC, con particolare attenzione a donne, fanciulli, adolescenti, anziani e disabili"; Obiettivo specifico 3.2: "Favorire l'accesso a servizi sociali e di medicina preventiva, con particolare riferimento alla salute riproduttiva e materno-infantile"; Obiettivo specifico 3.3: "Coinvolgere nei servizi sociali e nei programmi di cura medica RSC qualificati, anche mediante l'inserimento di mediatori culturali".

L'ultimo asse della Strategia riguarda l'accesso all'alloggio, materia in cui le autorità italiane si propongono di: *"aumentare l'accesso ad un ampio ventaglio di soluzioni abitative per RSC, in un'ottica partecipata di superamento definitivo di*

⁵¹ Si veda i rapporti dell'Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali, "La situazione dei cittadini dell'Unione europea di etnia rom che si trasferiscono e stabiliscono in altri Stati Membri dell'UE", novembre 2009, disponibile all'indirizzo: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/ROMA-Movement-Comparative-report_en.pdf e la "La situazione dei Rom negli 11 Stati membri dell'UE. Risultati dell'Indagine a colpo d'occhio", 2012, disponibile all'indirizzo: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2099-FRA-2012-Roma-at-a-glance_EN.pdf.

⁵² Si veda: MONASTA L., Le condizioni igienico sanitarie dei rom. La condizione di salute delle persone rom e sinti nei campi nomadi, in BONETTI P, SIMONI A, VITALE T., La condizione giuridica dei Rom e Sinti in Italia, Giuffrè, Milano, tomo II, 2011, p. 1081 ss.; MOTTA F., GERACI S., L'accesso di Rom e Sinti al diritto e alla tutela della salute, in BONETTI P, SIMONI A, VITALE T., op. cit., p. 1065 ss.; OSCE, Assessment of the Human Rights Situation of Roma and Sinti in Italy, Report of a fact-finding mission to Milan, Naples and Rome on 20-26 July 2008 Warsaw, The Hague, 2009.

logiche emergenziali e di grandi insediamenti monoetnici e nel rispetto delle opportunità locali, dell'unità familiare e di una strategia fondata sull'equa dislocazione": Obiettivo specifico 4.1: "Favorire politiche integrate di cooperazione inter-istituzionale per l'offerta abitativa rivolta a RSC"; Obiettivo specifico 4.2: Promuovere soluzioni abitative che rispondano alle esigenze e ai bisogni specifici di famiglie RSC; Obiettivo specifico 4.3: "Favorire l'informazione sulle risorse economiche e ii dispositivi amministrativi a disposizione delle amministrazioni pubbliche per le politiche abitative, e sulle opportunità immobiliari per le famiglie RSC".

Per quanto riguarda le "politiche della casa" rivolte alla comunità rom, le autorità italiane si sono concentrate sulla costruzione di "campi nomadi" e sullo sgombero forzato di quelli c.d. informali⁵³, oggetto di grande attenzione da parte di vari organismi internazionali di tutela dei diritti umani e della stessa Unione Europea. Ad esempio, nel marzo 2012, il Comitato sull'eliminazione della discriminazione razziale nelle proprie osservazioni conclusive sull'Italia, dichiarava: "come già indicato nelle sue precedenti osservazioni conclusive, il Comitato esprime preoccupazione per il fatto che persone rom, sinte e camminanti, sia che si tratti di cittadini italiani o meno, vivono in una situazione di segregazione de facto rispetto al resto della popolazione in campi che spesso mancano dell'accesso ai servizi più elementari [...] il Comitato sollecita inoltre lo stato parte ad astenersi dal collocare i rom in campi situati al di fuori delle zone residenziali prive di strutture essenziali come servizi medico-sanitari e scuole." Nella Strategia nazionale di inclusione le autorità riconfermano la priorità/necessità assoluta di superare i campi "nomadi", in quanto luogo di degrado, attraverso la promozione di soluzioni abitative che tengano conto "dell'unità familiare e di una strategia fondata sull'equa dislocazione degli insediamenti"⁵⁴. Nonostante la Strategia assicuri il "superamento dei campi", affermando che "l'uscita dal campo come luogo di degrado relazionale e fisico delle

⁵³ Per le problematiche socio-abitative dei rom in Italia si rimanda al rapporto del European Roma Rights Center del 2000, *Il Paese dei campi. La segregazione razziale dei Rom in Italia* in "Rapporti nazionali", n. 9, ottobre 2000 e al "Piano Nomadi" del Comune di Roma e del Commissario Straordinario per l'emergenza nomadi; in dottrina si veda: *NERI L.*, I profili giuridici dello sgombero degli insediamenti abusivi, in *BONETTI P., SIMONI A., VITALE T.*, La condizione giuridica dei Rom e Sinti in Italia, Giuffrè, Milano, tomo II, 2011, p. 849 ss.; *PACIOTTI E.*, Le condizioni abitative dei Rom e dei Sinti in Italia di fronte ai suoi obblighi internazionali e comunitari: le raccomandazioni dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, in *BONETTI P., SIMONI A., VITALE T.*, op. cit., p. 813 ss.; *SCAPPUCCI G., DEMIRAJ R.*, Il diritto di Rom e Sinti all'abitazione nelle decisioni del Comitato europeo per i diritti sociali sugli obblighi per l'Italia derivanti dalla Carta sociale europea, in *BONETTI P., SIMONI A., VITALE T.*, op. cit., p. 823 ss.; *TOSI A.*, Le politiche abitative per i Rom e i Sinti, in *BONETTI P., SIMONI A., VITALE T.*, op. cit., p. 791 ss.

⁵⁴ Nonostante l'Italia abbia ratificato diverse convenzioni a tutela dei diritti umani, dal 1998 in poi è stata condannata più volte per le condizioni in cui i rom, sinti e camminanti sono costretti a vivere. Si veda, ad esempio, il caso ERRC c. Italia (n. 27/2004), in cui il Comitato europeo per i diritti sociali ha dichiarato l'Italia "colpevole di aver violato gli articoli 31 ed E della Carta sociale europea in merito al campo nomadi in qualità di soluzione abitativa per i rom".

famiglie e delle persone di origine rom, e il loro ricollocamento in abitazioni dignitose, sia possibile", poco è stato fatto dalle autorità a tale fine.

4.1.Segue: la valutazione della Strategia italiana per l'integrazione dei rom, dei sinti e dei camminanti

A distanza di quattro anni dal varo della Strategia Nazionale per l'Inclusione di Rom, Sinti e Camminanti, sembra che essa non abbia modificato concretamente le condizioni di vita delle comunità rom: "il passaggio dagli impegni ai fatti risulta intermittente e in forte ritardo", è quanto emerge dalle valutazioni della Commissione europea⁵⁵.

Nella prima valutazione delle Strategie nazionali di inclusione dei rom, pubblicata il 26 giugno 2013, la Commissione europea ha evidenziato la presenza di propositi positivi, ma si ritiene che in tutti i settori di intervento ci sia "una carenza di obiettivi quantificabili" e una mancata identificazione delle risorse necessarie per l'avanzamento delle attività. Nella stessa valutazione si raccomanda al Governo italiano di ideare un "robusto" meccanismo di monitoraggio e valutazione, di garantire delle risorse finanziarie e degli strumenti adeguati per l'effettiva attuazione della Strategia nazionale. Si suggerisce anche di indirizzare "un capillare ed efficace programma" di integrazione dei rom, dei sinti e dei camminanti a partire dalla scolarizzazione dei minori e dalla programmazione di forme di inserimento al lavoro attraverso percorsi formativi e borse di lavoro. Infine, si esortano le autorità a mettere fine alla politica dei campi nomadi, attraverso la progressiva "dismissione" dei campi autorizzati, prevedendo "soluzioni alloggiative stabili" come richiesto a livello europeo, e di velocizzare l'approvazione di una legge per il riconoscimento, la tutela e la promozione sociale della minoranza rom, anche attraverso la ratifica della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie. Nelle valutazioni successive, del 2013 e del 2014, la Commissione europea, nonostante alcuni aspetti positivi e passi avanti, considera che continuano a "risaltare" delle carenze. Tra di esse si segnala innanzitutto il mancato coinvolgimento "della società civile nel coordinamento tra realtà nazionale e locale", nei meccanismi di monitoraggio e nello stanziamento degli strumenti finanziari adeguati. Un'altra lacuna identificata dalla Commissione è legata al fatto che le misure proposte nel campo della salute non sono chiaramente supportate da precisi obiettivi

⁵⁵ Per maggiori dettagli sulla valutazione della Strategia europea per l'integrazione dei rom si rinvia a: Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Strategie nazionali di integrazione dei Rom: un primo passo nell'attuazione del Quadro dell'UE, 21 Maggio 2012, COM(2012) 226 definitivo; Comunicazione "Strategie nazionali di integrazione dei Rom: un primo passo nell'attuazione del Quadro dell'UE" e relativo documento di lavoro dei servizi, SWD(2012) 133; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Progressi nell'attuazione delle Strategie nazionali di integrazione dei Rom, COM(2013) 454 definitivo.

quantitativi, dalla quantificazione delle risorse necessarie e dalla determinazione di scadenze specifiche.

In particolare si rileva una “disomogeneità nell'applicazione” delle misure a livello territoriale, un “elevato grado di discrezionalità da parte degli enti locali” nel declinare le misure previste a livello centrale. Quindi, nonostante le garanzie procedurali previste dal diritto internazionale, la popolazione rom continua a confrontarsi con episodi di sgombero forzato e i “campi nomadi” rimangono la principale soluzione abitativa destinata dalle autorità alle famiglie rom e sinte. Si ritiene che la Strategia italiana non presti sufficiente attenzione nemmeno alle misure antidiscriminatorie in relazione a istruzione, occupazione, salute ed alloggio. La discriminazione è solo indicata nella Strategia, ma non vi è alcuna sezione ad essa dedicata e, in particolare, non si rileva il peso che la discriminazione di lungo periodo ha sulla situazione dei membri delle comunità rom.

Nel Rapporto annuale (2014) dell'Associazione 21 luglio pubblicato in occasione della Giornata mondiale dei rom e dei sinti si legge:

“Nel 2013, dopo la conclusione dello ‘Stato di emergenza nomadi’, una nuova stagione sembrava profilarsi all’orizzonte. In realtà, l’approccio emergenziale ha continuato a rappresentare il leitmotiv di ogni azione pubblica”. Basta dare un’occhiata ai numeri degli sgomberi: nel 2014 a Roma ne sono stati documentati 34 con 1.135 persone coinvolte per una spesa stimata in oltre 1,3 milioni di euro, mentre a Milano nel periodo gennaio-settembre 2014 ne sono stati registrati 191 con 2.276 persone coinvolte. Senza contare che, nonostante tra le indicazioni dell’Ue ci sia il superamento dei campi, in Italia si continua a progettarne di nuovi, di cui 2 solo a Roma. A questo si aggiunge poi l’antigitanismo radicato nel nostro Paese, anche per responsabilità di politici e operatori dell’informazione: nel 2014 su 443 discorsi di odio contro i rom e i sinti (di cui 2014 gravi) l’87% proveniva da esponenti politici mentre circa il 70% è stato registrato nelle 5 Regioni “ex emergenza” (Lombardia, Lazio, Campania, Veneto, Piemonte) dove c’è il maggior numero di campi autorizzati. L’antigitanismo non è un fenomeno a impatto neutrale, non si limita a una mera questione di opinione, ma ha gravi ripercussioni che lo connotano come un fenomeno altamente pericoloso, e quindi come tale deve essere considerato una minaccia per una società democratica effettivamente plurale e inclusiva”.

PARTE SECONDA: L'INTEGRAZIONE DEI ROM: IL CASO RUMENO

1.1 I rom e la Romania: un inquadramento

I rom costituiscono la minoranza etnica⁵⁶ più famosa della Romania. In effetti, la Romania, almeno, per un osservatore esterno, può sembrare la patria dei rom, dal momento che è lo Stato dell'Unione Europea con la più numerosa presenza di cittadini di etnia rom e dato l'assonanza rom-Romania, rom-romeno. Per questa ragione è frequente l'uso del vocabolo rrom (al plurale rromi) per contrastare ogni assomiglianza fra le due etnie.

Quanto alla presenza demografica dei rom in Romania, il settimo Stato dell'Unione Europea quale numero della popolazione tra i ventotto Stati membri, essi costituiscono, in base all'ultimo censimento nazionale⁵⁷, il 3,3% della popolazione totale di 18,884,831 persone. Secondo tali stime, in Romania vivono circa 621.573 persone di etnia rom, di cui il 63% abita in campagna e circa il 70% di essi, anche se in età lavorativa, risulta senza occupazione. Con l'ultimo censimento si registra un aumento delle persone appartenenti alla minoranza rom nella misura in cui il censimento del 1992 ne registrava 409.723 mentre in quello del 2002 se ne contavano 535.250. Tuttavia, i dati del censimento nazionale, riportati anche nella "Strategy of the Government of Romania for the Inclusion of the Romanian Citizens belonging to Roma Minority for 2015-2020" (aggiornata il 23 settembre 2015)⁵⁸, sono necessariamente approssimativi, poiché alcuni membri della comunità rom rifiutano di dichiarare l'appartenenza a tale gruppo etnico, principalmente, per evitare di essere discriminati.

Comunque, occorre rilevare che il Consiglio d'Europa, la Banca Mondiale o la Commissione europea, considerano che il numero reale di rom possa variare tra

⁵⁶ Tra le minoranze etniche della Romania, le più numerose sono: gli ungheresi (la minoranza dominante politica del paese), i rom ed alcuni gruppi slavi. Sul destino delle minoranze romene si rinvia a: *POP I. A.*, Le minoranze linguistiche in Romania: dalla tolleranza del XVI secolo fino a oggi, in *CERMEL M.*, Le minoranze etnico-linguistiche in Europa tra Stato nazionale e cittadinanza democratica, cit. p. 87 ss.

⁵⁷ Per le stime dell'ultimo censimento si rinvia a: "Rezultatele finale ale Recensământului din 2011: „Tab14. Populația stabilă după etnie și religie – categorii de localități”. Institutul Național de Statistică din România”, reperibile all'indirizzo: <http://www.recensamantromania.ro/rezultate-2/>.

⁵⁸ Infatti, alla pagina 7 della "Strategy of the Government of Romania for the Inclusion of the Romanian Citizens belonging to Roma Minority for 2015-2020" si afferma: "according to the results of the population and housing census carried out in 2011, 621,573 Romanian citizens declared to be Roma, which represents a percentage of 3.3 % of a total of 18,884,831 persons for whom the ethnicity could be determined and who are part of the stable population of Romania. According to 2011 census, the stable population of Romania is 20,121,641 persons, but ethnicity could not be determined for 1,236,810 persons" (la strategia rumena è stata adottata con la decisione del Governo n. 767/2015, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 717 del 23 settembre 2015).

1.8-2,5 milioni. "The estimations regarding the number of Romanian citizens belonging to the Roma minority are not consistent, since, for example, the Council of Europe advances a number of 1,850,000 people, while other surveys conducted by NAR and the World Bank estimated the number of people living in compact communities with a high Roma prevalence to not more than one million people", nella "Strategy of the Government of Romania for the Inclusion of the Romanian Citizens belonging to Roma Minority for 2015-2020"⁵⁹.

In Romania, la prima attestazione storica della presenza rom risale all'anno 1385 quando il voivoda della Valacchia, Dan Voda, dona 40 "sălaşe" (abitazioni) di Atinganoi (termine greco da cui si ritiene che deriva l'odierno tigan) al monastero Tismana, la condizione dei rom è abbastanza singolare. Oltre a continuare a essere il segmento più povero⁶⁰ e più stigmatizzato della società rumena, la loro presenza storica si intreccia con la meno conosciuta condizione di schiavitù⁶¹, in cui si sono trovati per seicento anni.

Infatti, la Romania detiene il triste primato di essere l'unico Stato europeo in cui i "tigan" (zingari) sono stati schiavi⁶³ fino al 20 febbraio 1856, anno in cui è emanata una legge, "Legiuirea pentru emanciparea tuturor ȝiganilor din Principatul Țării Românești", il cui primo articolo prevede l'abolizione della schiavitù.

⁵⁹ Reperibile nel sito: ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_romania_strategy2_en.pdf.

⁶⁰ E' vero che la maggior parte della comunità rom è segnata da difficili condizioni di esistenza, difficoltà di alloggio, precarietà della salute, sgombri forzati, destino di povertà e discriminazione condiviso con i rom di tutta l'Europa orientale e occidentale, ma è importante segnalare una situazione peculiare, spesso ingigantita dalla stampa: l'esistenza dei rom ricchi, proprietari di case che assomigliano a piccoli castelli, i cosiddetti "palatele tiganesti" (palazzi zingareschi), e macchine costose, oppure il caso dei rom musicisti, i lautari, che guadagnano eccessivamente; una ricchezza considerata, spesso, illegittima, siccome non si conoscono le fonti del guadagno.

⁶¹ Le cause della schiavitù dei rom vanno cercate sia nelle condizioni economiche dei principati danubiani, come ritiene lo storico rumeno Panaitescu Petre (*Interpretări românești: studii de istorie economică și socială*, Ed. Stiintifica, București, 1947), sia nelle pratiche dei voivoda rumeni di prendere prigionieri di guerra come schiavi.

⁶² Nella prima parte del presente lavoro si utilizza il termine di "tigan" (traduzione rumena del termine zingaro) per fare riferimento ai rom, perché evocativo e rispettoso dei documenti storici e perché fino agli anni novanta, era usato anche dal legislatore rumeno.

⁶³ "Gypsy slaves were divided into several categories: slaves of the crown, of the monasteries and of the boyars, as well as the above mentioned distinction into Vatrashi or domestic slaves (mostly of boyars or monasteries) and Layashi (mostly slaves of the crown)", *MARUSHIAKOVA E., POPOV V.*, *Historical and ethnographic background: Gypsies, Roma, Sinti*, in *GUY W.*, *Between past and future, the Roma of Central and Eastern Europ*", Hatfield: University of Hertfordshire Press, 2001, p. 43.

In seguito a questo momento storico, in un paese prevalentemente agricolo come la Romania, i “tigani” hanno abbandonato le terre in cui lavoravano come schiavi, dedicandosi a vari mestieri artigiani e girovaghi (calderai, fabbri, fabbricanti di utensileria in legno, addestratori di orsi ed altri animali). Si possono identificare cinque tappe fondamentali della loro storia⁶⁴ in Romania: la schiavitù di una parte consistente della popolazione rom nei principati danubiani, la deportazione forzata⁶⁵ a cavallo fra le due guerre mondiali quando “circa 25.000 tigani saranno deportati in Transnistria”, di cui, secondo le stime degli storici, circa “11.000 morirono di freddo e di fame”⁶⁶, l’assimilazione forzata durante il regime di Ceausescu, il disincanto post socialismo a causa del peggioramento della condizione socio-economica del paese, le ondate migratorie verso Occidente, che si concretizzano, quasi sempre, a livello familiare, in cerca di un tenore di vita migliore, dati la povertà e il regime di discriminazione nel paese di origine⁶⁷. Queste ultime sono culminate, più recentemente, con la migrazione, innanzitutto, verso Spagna, Francia e Italia e hanno contribuito a incrementare gli stereotipi negativi da parte degli rumeni, preoccupati dall’immagine che i rom, considerati come “antisociali”, rimandano del paese all’estero e, in ultima analisi, considerati come capro espiatorio del non ingresso nello spazio Schengen.

⁶⁴ Per quanto riguarda la presenza storica dei “tigani” nell’attuale Romania, si rinvia ai lavori di: *ACHIM V.*, *The Roma in Romanian History*, Central European University Press, Budapest, 2004; *CHELCEA*, *Tigani din Romania*, Institutul Central de Statistica, Bucuresti, 1994; *CROWE D.* *History of Gypsies of Eastern Europe and Russia*, St. Martin’s Griffin, New York, 1999; *IONESCU V.*, *Robia țiganilor în țările Române: Moldova: Rromii din România: studii și documente istorice*, Editura Centrului rromilor pentru politici publice “Aven amentza”, 2002; *FRASER A.*, *The Gypsies*, Oxford, Blackwell, 1995; *LIGEOIS J.P.*, *GHEORGHE N.*, *Rromii: o minoritate a României*, Oradea, 1996; *PISARE L.*, *I Rom d’Europa*, Laterza, Bari, 2004; *PANAITESCU P.*, *The Gypsies in Walachia and Moldavia*, in *JGLS*, 1941; *POTRA G.*, *Contribuțiuni la istoricul țiganilor din România*, Editura Curtea Veche, 2001; *SPINELLI S.*, “Rom, genti libere”, cit. p. 55 ss.; *SCURTU I.*, *Minoritatile nationale din Romania, 1918-1938*, Arhivele nationale ale Romaniei, Bucuresti, 1999.

⁶⁵ Sull’argomento segnaliamo: *ACHIM V.*, *Istoria țiganilor din Romania*, Ed. Enciclopedica, Bucuresti, 1998; *IDEM*, *Documente privind deportarea țiganilor în Transnistria*, Editura Enciclopedică, București, vol. 1 e 2, 2004; *IONESCU V.*, *Deportarea rromilor în Transnistria: de la Auschwitz la Bug*, Editura Centrului rromilor pentru politici publice “Aven amentza”, 2000; *PISTECCHIA A.*, *I Rom di Romania. Dall’associazionismo interbellico alle deportazioni in Transnistria*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2010, p. 11 ss.

⁶⁶ Si veda: *ACHIM V.*, *Istoria țiganilor din Romania*, op. cit., p.139.

⁶⁷ Sulle cause della migrazione dei rom verso l’Occidente si rinvia a: *BUTLER E.*, *CASHMAN L.*, *Romani mobilities in the context of the new EU, what could or should the EU be doing?* Paper presented at the International Conference, *Romani Mobilities in Europe: Multidisciplinary Perspectives*, 14-15 January 2010, at the Refugee Studies Centre, University of Oxford; Eurostat (2011) <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>; *GHEORGHE N.*, Non si tratta di un “problema rom”, né “europeo”, si tratta di un problema “rumeno”, in *BONETTI P.*, *VITALE T.*, *SIMONI A.*, op. cit., p. 1213 ss.

La politica socialista sembra risollevarne un po' le sorti dei rom giacché sono obbligati a frequentare la scuola (anche se, spesso, inseriti nelle classi costituite solo per i bambini rom oppure per i disabili mentali), sono obbligati ad avere una residenza fissa, con ripercussioni sintomatiche sul nomadismo dei "tigani", viene loro garantito un alloggio (meno confortevole ed isolato dal resto della popolazione) e un posto di lavoro nelle fabbriche o nell'agricoltura.

Per quanto riguarda lo stile di vita nomade nell'Helsinki Watch Report, "The Persecution of Gypsies in Romania", pubblicato il primo settembre 1991, si legge:

"With each assimilation attempt, efforts were made to settle nomadic Gypsies. According to Romanian law during the Ceausescu, every citizen was required to have a permanent, registered address. Nevertheless, there were Gypsy families that did not completely give up their travels. Typically, they had a fixed location where they spent the winter months, travelling only during the spring and summer. Gypsies who were semi-nomadic got around restrictions against travelling by paying fines and bribes to the police"⁶⁸.

Nello stesso Rapporto, invece, sulla politica comunista in materia di alloggi, con riflessi fino ad oggi, si scrive:

"Gypsies were usually located on the fringe of larger towns or cities, and inevitably received the worst housing. Furthermore, in villages where many Gypsies or only Gypsies lived, things were often left to deteriorate. Government services were turned off without explanation, or they were never provided in the first place. Some Gypsies reported that Romanian neighbors received such services as garbage collection and electricity, while they were left without. Gypsy ghettos were targets of Ceausescu's "systematization" program, which called for the destruction of whole districts populated by Gypsies. As part of Gypsies were concentrated in blocks of flats, in urban ghettos. So many people are concentrated in such a small amount of space. The blocks of flats were built in bad condition. Water is not running. Some Romanians live in these conditions as well, but mostly Gypsies"⁶⁹.

Sebbene la politica del regime comunista riservi ai rom una posizione relativamente privilegiata pur rifiutandosi di riconoscere i "tigani" in quanto minoranza etnica della Romania, in seguito agli sconvolgimenti dei primi anni novanta, con il fallimento industriale e i pesanti tagli occupazionali dovuti alla ristrutturazione o chiusura delle fabbriche statali considerate non produttive e ai cambiamenti nell'agricoltura, è proprio il loro inserimento massiccio nel mercato

⁶⁸ Destroying Ethnic Identity. The Persecution of Gypsies in Romania. A Helsinki Watch Report, New York, August, 1991, p. 22.

⁶⁹ Destroying Ethnic Identity. The Persecution of Gypsies in Romania. A Helsinki Watch Report, New York, August, 1991, p. 23.

del lavoro (agricolo e industriale), che si rivela fatale ai rom, “stabilizzati, ma vulnerabili perché sotto qualificati”.

Si ritiene che l’eredità del passato, la loro condizione di schiavi e poi l’assimilazione forzata durante il periodo comunista siano le radici fra cui vanno cercate le cause delle attualissime e pesanti difficoltà della loro integrazione in Romania, riscontrate in tutte le aree della quotidianità (istruzione, alloggio, sanità, occupazione).

Per quanto riguarda gli oltre cinquecento anni di schiavitù, soltanto nel 2007, il Governo rumeno approva l’istituzione di una Commissione di studi sulla schiavitù dei rom (Comisia pentru studierea robiei romilor), la cui attività si concretizza nell’elaborato di una raccomandazione per la creazione di un museo dedicato ai rom (inaugurato a Bucarest nel 2013)⁷⁰, l’apertura di un centro di ricerche per le minoranze, un monumento e una giornata di commemorazione per la liberazione dalla schiavitù (“dezrobirea tiganilor”)⁷¹, ricordata il 20 febbraio di ogni anno.

2. La protezione giuridica della minoranza rom nell’ordinamento giuridico rumeno: disposizioni costituzionali

A differenza di altri ordinamenti europei, il legislatore rumeno riconosce i rom, sia a livello legislativo, sia a livello istituzionale, come minoranza nazionale⁷² nello spirito della Costituzione⁷³ e secondo le convenzioni internazionali ratificate. In più, è importante sottolineare in questo contesto, che conformemente all’articolo 11 della Costituzione, “the Romanian State pledges to fulfil as such an in good faith its obligations as deriving from the treaties it is a party to. Treaties ratified by Parliament, according to the law, are part of national law. If a treaty Romania is to become a party to comprises provisions contrary to the Constitution, its ratification shall only take place after the revision of the Constitution” e al dispositivo dell’articolo 20, comma 2, Costituzione (“where any inconsistencies exist between the covenants and treaties on the fundamental human rights Romania is a party to,

⁷⁰ Sulle tappe percorse per la creazione del museo dedicato alla cultura rom si veda: *NECULA C.*, I rom: State Gens Libera, in *GIUFFRÈ M.*, Uguali, diversi, normali: stereotipi, rappresentazioni e contro narrative del mondo rom in Italia, Spagna e Romania, Roma, Castelvechi, 2014, p. 269 ss.

⁷¹ La giornata di commemorazione è stata istituita con la legge n. 28 del 2011, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 182 del 5 marzo 2011.

⁷² Sulla condizione dei rom in quanto minoranza nazionale rumena, a livello normativo e istituzionale, si veda: *JURA C.*, Minoritățile naționale din România. Aspecte legislative și instituționale, Departamentul pentru Relații Interetnice, București, 2004; *PREOTEASA A.M., SERBAN M., TARNOVSCHI D.*, The Condition of Roma in Romania. Between Social Inclusion and Migration, Bucharest: Soros Foundation Romania, 2011; *TANASESCU S.*, Protezione giuridica e inclusione sociale della minoranza rom in Romania, in *BONETTI P., VITALE T., SIMONI A.*, op. cit., p. 505 ss.

and the national laws, the international regulations shall take precedence, unless the Constitution or national laws comprise more favourable provisions”). In altre parole, si garantisce che la normativa internazionale e le relative convenzioni in materia di minoranze godano di una piena giuridicità e in caso di contrasto o di conflitto con la normativa nazionale possono avere la precedenza sul quest’ultima.

Anche la Romania ha ratificato la maggior parte delle convenzioni internazionali in materia di protezione di minoranze e discriminazione razziale. Tra di esse occorre ricordare la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali⁷⁴, ed in particolare, il suo Protocollo Addizionale n. 12 (entrato in vigore nel 2005)⁷⁵, la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (Framework Convention for the Protection of National Minorities)⁷⁶ e la Carta delle lingue regionali e minoritarie (European Charter for Regional or Minority Languages)⁷⁷.

Il legislatore rumeno, nel rispetto delle norme europee e internazionali nel campo dei diritti delle minoranze riconosce senza discriminazione basata su razza, nazionalità, origine etnica, lingua, religione, sesso, opinione, convinzione politica, proprietà o origine sociale⁷⁸, il diritto all’identità delle minoranze nazionali (articolo 6, comma 2, Costituzione, che recita: “the State recognizes and guarantees the right of persons belonging to national minorities to the preservation, development and expression of their ethnic, cultural, linguistic and religious identity) e le garantisce una serie di diritti costituzionali”). In effetti, alle persone appartenenti a minoranze nazionali, oltre al diritto all’identità, il legislatore rumeno garantisce anche: *il*

⁷³ La Costituzione rumena è stata adottata nel 1991 e modificata con la legge n. 429 del 2003, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 669 del 23 settembre 2003.

⁷⁴ La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ratificata con la legge n. 30 del 1994, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 135 del 31 maggio 1994.

⁷⁵ Protocollo n. 12 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ratificato dalla Romania con la legge n. 103 del 2006, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 376 del 2 maggio 2006.

⁷⁶ La Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, approvata a Strasburgo il primo febbraio 1995 e ratificata dalla Romania con la legge n. 33 del 29 aprile 1995, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 82 del 4 maggio 1995.

⁷⁷ La Carta delle lingue regionali e minoritarie ratificata dalla Romania con la legge n. 282 del 2007, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 752 del 6 novembre 2007.

⁷⁸ Secondo l'articolo 4, comma 2, Costituzione: “Romania is the common and indivisible homeland of all its citizens, without any discrimination on account of race, nationality, ethnic origin, language, religion, sex, opinion, political adherence, property or social origin”.

diritto all'istruzione nella madrelingua (articolo 32, comma 3, Costituzione)⁷⁹, *il diritto a utilizzare la madrelingua di fronte alle autorità amministrative* (articolo 120, comma 2, Costituzione)⁸⁰ e *giudiziarie* (articolo 128, comma 2 e comma 3, Costituzione)⁸¹. Inoltre, è garantito alle minoranze nazionali il diritto di partecipare alla vita politica del paese e di essere rappresentati in Parlamento. I rom sono rappresentati in modo automatico da un deputato, perché in base al dispositivo dell'articolo 62, comma 2, della Costituzione rumena, "le organizzazioni dei cittadini appartenenti alle minoranze nazionali, che non riuniscono alle elezioni il numero di voti necessari per essere rappresentate nel Parlamento, hanno diritto ad un posto di deputato, in base alle condizioni della legge elettorale".

2.1. Disposizioni normative specifiche

Oltre alle già descritte norme costituzionali esistono vari documenti che affrontano questioni attinenti unicamente ai rom. In questa cornice segnaliamo innanzitutto la Strategia del Governo per il miglioramento della situazione dei rom⁸² del 2001. Essa è affiancata da varie azioni indirizzate all'integrazione dei rom nel tessuto politico, sociale e culturale del paese.

Più nello specifico, si tratta dalla Strategia nazionale di breve e medio periodo per la formazione professionale (2005-2010)⁸³, Strategia nazionale la protezione

⁷⁹ "The right of persons belonging to national minorities to learn their mother tongue, and their right to be educated in this language are guaranteed; the ways to exercise these rights shall be regulated by law" (article 32, par. 2, Romanian's Constitution).

⁸⁰ "In the territorial-administrative units where citizens belonging to a national minority have a significant weight, provision shall be made for the oral and written use of that national minority's language in the relations with the local public administration authorities and the decentralized public services, under the terms stipulated by the organic law" (article 120, par. 2, Romanian's Constitution).

⁸¹ "Romanian citizens belonging to national minorities have the right to express themselves in their mother tongue before the courts of law, under the terms of the organic law, the ways for exercising the right stipulated under paragraph, including the use of interpreters or translations, shall be stipulated so as not to hinder the proper administration of justice and not to involve additional expenses to those interested" (article 122, par. 3, Constitution).

⁸² Strategia del Governo rumeno per il miglioramento della situazione dei rom del 2001, adottata con la decisione n. 430 del 25 aprile 2001, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 252 di 16 maggio 2001. Sulla Strategia del Governo del 2001 si rinvia a: *DINCA I.*, Politici publice pentru romi în România 2000-2005. Cadrul legislativ, instituții, programe, realizări și perspective, lucrare editată cu sprijinul financiar al Comisiei Europene, prin programul comunitar de acțiune pentru combaterea discriminării (2001-2006), București, 2005; *IONESCU M., CACE S.*, Politici Publice pentru romi. Evolutii si perspective, Report, Expert, Bucuresti, 2006; *PREOTEASA A.M., CACE S., DUMINICA G.*, Strategia nationala de imbunatatire a situatie Romilor: Vocea comunităților, Editura Expert, Bucuresti, 2009; *STANCIU D.*, La Strategia governativa per l'integrazione dei Rom in Romania fra pregiudizi e discriminazioni, in *BALDIN S.*, Il mosaico rom, cit., p. 221 ss.

dei diritti del bambino (2008-2013)⁸⁴, Strategia nazionale per le pari opportunità⁸⁵ (2010- 2012).

2.1.1. La Strategia del Governo rumeno per il miglioramento della situazione dei rom del 2001

Per quanto riguarda la Strategia del Governo rumeno per il miglioramento della situazione dei rom (d'ora in avanti la Strategia 2001), si tratta di un programma decennale (2001-2010), adottato dal Governo rumeno nell'aprile 2001, che prevede dieci direzioni di azione con obiettivi specifici e scadenze per ogni misura. Le dieci direzioni sono: lo sviluppo delle comunità e dell'amministrazione pubblica, abitazioni, sicurezza sociale, sanità, economia, giustizia e ordine pubblico, protezione del bambino, istruzione, cultura comunicazione e partecipazione civica.

La Strategia 2001 fissa come obiettivi prioritari: la delega degli obiettivi e delle responsabilità del Governo per il miglioramento della situazione dei rom alle autorità pubbliche e locali; il sostegno per la creazione di un'élite intellettuale ed economica per facilitare l'applicazione delle politiche di integrazione sociale e di modernizzazione; la lotta agli stereotipi ed ai pregiudizi di alcuni funzionari pubblici; l'incoraggiamento ad un cambiamento positivo dell'opinione pubblica riguardo la popolazione rom, sulla base dei principi di tolleranza e di solidarietà sociale, lo stimolo della partecipazione della popolazione rom alla vita sociale, a quella economica, educativa, culturale e alla politica della società; la prevenzione della discriminazione istituzionale e sociale di cui sono vittime i rom, la garanzia della pari opportunità per un tenore di vita migliore. Per l'implementazione e l'applicazione della Strategia 2001 sono stati istituiti meccanismi strutturali di coordinamento a livello governativo, ministeriale e regionale, con rappresentanti rom. Tra di essi, meritano menzione il Comitato misto per il monitoraggio (organo con ruolo di applicare la Strategia) e l'Ufficio nazionale per i problemi dei rom (una sorta di struttura esecutiva per l'attuazione della Strategia 2001).

La Strategia 2011 è la prima iniziativa intrapresa dal Governo rumeno per risolvere la spinosa questione rom ma, nonostante le premesse, i risultati registrati sono stati scarsi per svariati motivi. Ci limitiamo a segnalare la mancata trasparenza nell'assegnazione delle risorse, le restrizioni finanziarie, il mancato rispetto delle

⁸³ Strategia nazionale di breve e medio periodo per la formazione professionale (per il periodo 2005-2010) adottata con la decisione del Governo n. 875 di 28 luglio 2005, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 747 di 17 agosto 2005.

⁸⁴ Strategia nazionale la protezione dei diritti del bambino adottata con la legge n. 860 del 13 agosto 2008, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 646 di 10 settembre 2008.

⁸⁵ Strategia nazionale per le pari opportunità adottata con la legge n. 237 del 2010, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 242 del 15 aprile 2010.

scadenze, il ritardo dell'allocazione delle risorse, la poca conoscenza della Strategia da parte dell'opinione pubblica, lo scarso livello di partecipazione delle associazioni rom, la mancanza di misure d'implementazione attinenti a politiche antidiscriminatorie⁸⁶. Infine, l'Ufficio nazionale per i problemi dei rom non dispone delle risorse finanziarie necessarie e dello staff per eseguire il suo compito efficacemente (come si riporta nel terzo rapporto sulla Romania, della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza, del Consiglio d'Europa, pubblicato il 24 giugno 2005).

Con riferimento ai risultati della Strategia 2001, nel terzo rapporto sulla Romania, del giugno 2005, della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza, del Consiglio d'Europa, si legge: "la situazione rimane allarmante: le comunità rom continuano ad essere discriminate soprattutto per quanto riguarda il lavoro, l'educazione, l'accesso agli spazi pubblici, gli alloggi e l'assistenza sanitaria. Le autorità non hanno la necessaria volontà politica per assicurare il successo della Strategia" (par. 122)

2.2. Quadro istituzionale

Per quanto riguarda il quadro istituzionale sono da menzionare varie istituzioni con il ruolo di tutelare la condizione delle minoranze nazionali. In primo luogo, il *Dipartimento per le Relazioni Inter-etniche* (Departamentul pentru Relatii Interetnice)⁸⁷, organismo senza personalità giuridica guidato da un Segretario di stato, subordinato al primo ministro, il cui principale compito è di elaborare gli standard giuridici, i progetti di legge o le strategie e le politiche, sottoposti, ulteriormente, all'approvazione del Governo, per promuovere, preservare l'identità etnica delle persone appartenute alle minoranze nazionali, di monitorare la loro applicazione e di offrire supporto alle azioni governative relative alle minoranze nazionali. In secondo luogo, all'interno del Dipartimento funziona anche un Ufficio per le questioni rom con ruolo nell'applicazione della Strategia del governo romeno per migliorare le loro condizioni di vita. In terzo luogo, si segnala anche *il Consiglio per le Minoranze Nazionali*⁸⁸, collocato sotto il Dipartimento per le Relazioni Inter-etniche, organo consultativo del Governo, senza personalità giuridica, costituito da tre rappresentanti.

⁸⁶ Sull'argomento si veda: Report "Evaluarea Strategiei guvernului Romaniei pentru imbunatatirea situatiei romilor 2002"; Governo rumeno, Report "Progresul Implementarii Strategiei Guvernamentale pentru Îmbunatatirea Situatiei Romilor", aprile 2003.

⁸⁷ Dipartimento istituito con l'ordinanza del Governo n. 749 del 2003, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 488 del 7 luglio 2003, in seguito modificata con la decisione n. 111 del 24 febbraio 2005, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 184 del 3 marzo 2005.

⁸⁸ Consiglio per le Minoranze Nazionali istituito con la decisione n. 589 del 21 giugno 2001, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 365 di 6 luglio 2001.

2.2.1. Agenzia Nazionale per i Rom

A livello istituzionale è stata istituita l'Agenzia Nazionale per i Rom⁸⁹, per garantire il successo dell'implementazione delle politiche previste nella Strategia del Governo rumeno 2001. Si tratta di un'agenzia che opera all'interno del Governo e il cui ruolo è di avviare, partecipare e promuovere insieme con altri attori governativi (diversi ministeri, amministrazioni pubbliche centrali, amministrazioni pubbliche locali), associazioni non governative e insieme alle persone fisiche e giuridiche, azioni, progetti e programmi settoriali finalizzati al miglioramento della situazione dei membri della comunità rom.

Più specificamente, l'Agenzia elabora e realizza azioni di formazione concernenti la lotta contro le discriminazioni nei confronti dei membri della comunità rom nell'ambito delle amministrazioni pubbliche centrali e locali; esprime il proprio parere in merito a "progetti di legge o ad altri atti normativi con un impatto sui diritti e sui doveri dei rom"; verifica "l'applicazione degli atti normativi nazionali e internazionali relativi alla protezione della minoranza rom"; riceve ed esamina "le richieste e gli esposti presentati da istituzioni, organizzazioni o persone fisiche e comunica il punto di vista dell'Agenzia Nazionale"; sviluppa "un sistema d'informazione, formazione e consulenza al quale può accedere la comunità rom"; analizza e valuta "i possibili effetti discriminatori della normativa in vigore e si attiva per ottimizzazione il quadro giuridico esistente, assicura la complementarità delle politiche pubbliche per rom, avviate a livello nazionale e internazionale".

3. Il quadro normativo e istituzionale antidiscriminatorio

In effetti, come rilevato dalla dottrina⁹⁰, il quadro normativo riguardante le minoranze nazionali, sopramenzionato, deve essere analizzato "in stretta relazione con il quadro normativo antidiscriminatorio"⁹¹. La legislazione in vigore riconosce e garantisce il principio di eguaglianza di tutti i cittadini rumeni, il diritto all'identità delle minoranze nazionali e l'eliminazione di ogni forma di discriminazione. Oltre alle norme di rango costituzionale⁹² esiste una normativa specifica prevista

⁸⁹ Agenzia Nazionale per i Rom istituita con l'ordinanza d'urgenza n. 78 del 7 ottobre 2004, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 969 di 21 ottobre 2004.

⁹⁰ MANDACHE M., MATAACHE M., MIHALACHE C., MORTEANU M., Protecția legală împotriva discriminării și politicile publice fata de Romi, Editura ECA, București, 2003; TANASESCU S., Principiul egalității în dreptul românesc, Editura All Beck, București 1999.

⁹¹ TANASESCU S., Protezione giuridica e inclusione sociale della minoranza rom in Romania, in BONETTI P., SIMONIA A., VITALE T., op. cit., p. 513.

⁹² The Romanian Constitution explicitly prohibits "discrimination on the grounds of race, nationality, ethnic origin, language, religion, sex, opinion, political adherence, property or social origin" (article 4, par. 1), moreover, it "recognizes and guarantees the right of persons belonging to national minorities to the preservation, development and expression of their ethnic, cultural, linguistic and religious

dall'ordinanza del governo n. 137 del 2000 sulla prevenzione e la condanna di ogni forma di discriminazione, mentre il codice penale, il codice del lavoro e le varie leggi statuiscono un insieme di diritti speciali antidiscriminatori. In osservanza delle direttive europee in materia⁹³ è stato adottato il quadro antidiscriminatorio previsto dalla citata ordinanza governativa n. 137 del 2000 (con le successive modifiche)⁹⁴ sulla prevenzione e la punizione di tutte le forme di discriminazione⁹⁵ (direct discrimination, indirect discrimination, incitement to discrimination, harassment, victimization and multiple discrimination) e viene istituito il Consiglio Nazionale per la Lotta alla Discriminazione (Consiliul National impotriva Discriminariilor), previsto anche dalla Strategia 2001.

3.1. Consiglio Nazionale per la Lotta alle Discriminazioni

Il Consiglio Nazionale per la Lotta alle Discriminazioni è un'autorità statale autonoma ormai indipendente il cui obiettivo principale è di garantire il rispetto e l'applicazione del principio di non discriminazione, così come enunciato dalla legislazione nazionale e conformemente ai trattati, alle convenzioni sottoscritte dallo Stato rumeno. Oltre a ciò, monitora l'applicazione del quadro antidiscriminatorio, può condurre ricerche concernenti il fenomeno della discriminazione in Romania, pubblicare relazioni, formulare raccomandazioni su questioni collegate alla discriminazione etnico-razziale, elaborare un programma di lotta alla discriminazione indirizzata ai media o ai datori di lavoro.

identity" (article 6 par.1) e prevede l'uguaglianza di tutti i cittadini "before the law and public authorities, without any privilege or discrimination" (article 16, par. 1) and mentions that "any instigation to national, racial, class or religious hatred, any incitement to discrimination shall be prohibited by law" (article 30, par.7).

⁹³ Facciamo riferimento alla direttiva 2000/43/CE sull'uguaglianza razziale che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, prevedendo un'ampia protezione giuridica contro le discriminazioni dirette e indirette così come contro le molestie e gli ordini volti a discriminare le persone per motivi razziali ed etnici in settori come l'occupazione, l'istruzione, la protezione sociale, l'accesso all'alloggio, all'assistenza sanitaria e alla direttiva 2000/78/CE, sull'uguaglianza in materia di occupazione, condizioni di lavoro e formazione professionale.

⁹⁴ Infatti, l'ordinanza n. 137/2000 è stata più volte modificata, l'ultima modifica è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 166 del 7 marzo 2014. Oggi ci sono nuove proposte per modificare il quadro antidiscriminazione rumeno.

⁹⁵ Per quanto riguarda il concetto di discriminazione, il legislatore rumeno lo definisce come segue: "any difference, exclusion, restriction or preference based on race, nationality, ethnic origin, language, religion, social status, beliefs, gender, sexual orientation, age, disability, chronic disease, HIV positive status, belonging to a disadvantaged Group or any other criterion, aiming to or resulting in a restriction or prevention of the equal recognition, use or exercise of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social and cultural field or in any other fields of public life."

Nell'esercizio delle sue funzioni, il Consiglio Nazionale per la Lotta alle Discriminazioni, può avviare inchieste e indagini sulla discriminazione per motivi etnici e razziali, può inviare avvertimenti, imporre sanzioni e multe (incluso ai funzionari pubblici).

Sempre con riferimento alla minoranza rom, l'UNAR rumeno, promuove una serie di programmi di prevenzione e di lotta alla discriminazione dei bambini rom, delle persone rom da parte dei datori di lavoro, in più, alle sue mansioni si aggiunge anche la diffusione dei casi di discriminazione dei rom operate dalle persone fisiche o giuridiche tramite i media.

Anche se la Romania, a livello europeo, ha la percentuale più bassa di cittadini rumeni appartenenti alla minoranza rom che affermano di aver subito un trattamento discriminatorio da parte dei gaje⁹⁶, la discriminazione nei confronti dei rom è un fenomeno che continua a manifestarsi, come del resto in altri paesi europei, malgrado le numerose modifiche apportate dall'Ordinanza n. 137 del 2000 e la creazione di un organismo "guardiano", il Consiglio Nazionale per la Lotta alle Discriminazioni, delle politiche antidiscriminatorie, che difende i principi generali in materia di discriminazione e nel contempo si concentra anche sulla discriminazione etnico-razziale subita dai rom.

I rom sono soggetti ad un continuo processo discriminatorio in termini di accesso all'istruzione ("one out of six Roma parents invokes ethnic discrimination as the reason for their children's weak school attendance")⁹⁷, posti di lavoro (Roma find it harder to get a job, 62% of the respondents indicating Roma as the most disadvantaged ethnic group when it comes to finding a job and 41 % of the Roma people searching for a job are not employed because of their ethnicity)⁹⁸,

⁹⁶ "At European level, Romania has recorded the lowest percentage of the Roma who state that they have suffered discriminatory acts due to their ethnicity, and is the only EU country efforts made in Romania after 2000 for the improvement of social inclusion of Romanian citizens with Roma ethnicity" (The Situation of Roma in 11 EU Member States, Survey Results at a Glance published by The Fundamental Rights Agency and The United Nations Development Programme, 2012, p.26, Graph 17).

⁹⁷ Si veda: *SURDU L.*, Roma School Participation, Non-attendance and Discrimination in Romania", Bucharest, Vanemonde, 2001; United Nations Economic and Social Council, Draft country programme document Romania, 2012, pp. 3-4; Report on Attitudes and Perceptions regarding Discrimination in Romania released by the National Equality Body, 21 September 2015.

⁹⁸ Si veda: Report on Attitudes and Perceptions regarding Discrimination in Romania released by the National Equality Body, 21 September 2015; Strategy of the Government of Romania for the Inclusion of the Romanian Citizens belonging to Roma Minority for 2015-2020, p. 4.

sanità⁹⁹, servizi pubblici, nella rappresentazione nei media a cui si sommano i sentimenti di antiziganismo, mantenuti da stereotipi negativi e pregiudizi radicati nella mentalità pubblica.

Per quanto riguarda la giurisprudenza rumena in materia di protezione delle minoranze nazionali) o in materie di discriminazione, occorre menzionare essa non è affatto copiosa: sia la Corte Costituzionale, sia altre corti nazionali si sono pronunciate occasionalmente. In riferimento ai casi di discriminazione subiti dai rom, nel recente studio¹⁰⁰ del Consiglio rumeno superiore di magistratura si osserva: “the judiciary does not acknowledge discrimination faced by vulnerable groups particularly the Roma. Only a very small percentage of Court respondents consider that Roma are facing discrimination in various spheres of life. Most of the challenges faced by Roma are considered to stem from lack of identity documentation, land disputes and lack of registration. The apparent lack of awareness concerning discriminatory aspects of the legal system among court representatives, together with a lack of systematized data of the functioning of the legal system, constitute serious impediments to the equal functioning of the Romanian legal system particularly as regards vulnerable groups”.

Al contrario, è molto nota la nutrita giurisprudenza¹⁰¹ della Corte europea dei diritti dell'uomo, incentrata sulla discriminazione dei rom in Romania in tutti i campi della vita pubblica, dalla violenza da parte della polizia, all'istruzione, all'alloggio, agli sgomberi forzati, alla sanità. La Corte di Strasburgo ha infatti ammonito un'istanza nazionale quale reputava: “due to their lifestyle and their rejection of the moral values accepted by the rest of the population, the Roma community has marginalized itself, shown aggressive behavior and deliberately denied and violated the legal norms acknowledged by society. Most of the Roma have no occupation and earn their living by doing odd jobs, stealing and engaging in

⁹⁹ Secondo uno studio del 2011, in Romania “54% of the interviewed Roma persons felt discriminated against in healthcare centers and hospitals (Roma situation in Romania. Between Social Inclusion and Migration, Country Report Romania, 2011, p. 42).

¹⁰⁰ “Improving access to justice. An integrated approach with a focus on Roma and other vulnerable groups”, study within a project of the Romanian Superior Council of Magistracy and developed in collaboration with the Norwegian Courts Administration and the Council of Europe, disponibile all'indirizzo: http://www.csm1909.ro/csm/linkuri/26_01_2015_72130_ro.pdf.

¹⁰¹ Segnaliamo diverse sentenze della giurisprudenza della Corte di Strasburgo riguardanti le discriminazioni subite dalle persone appartenenti alla minoranza rom in Romania: Kalanyos and others v. Romania, Application No. 57884/00, 26 aprile 2007; Moldovan and others v. Romania, Application No. 41138/98 and 64320/01, 12 luglio 2005; Gergely v. Romania, Application No. 57885/00, 26 aprile 2007; Tanase and others v. Romania, Application No. 62954/00, 26 maggio 2009; Lacatus and others v. Romania, Application No. 12694/04, 13 novembre 2012; Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpăanu v. Romania, Application No. 47848/08, 17 luglio 2014; Ciorcan and others v. Romania, Application No. 29414/09 and 44841/09, 27 gennaio 2015; Ion Balasoiu v. Romania, Application No. 70555/10, 17 febbraio 2015.

all kinds of illicit activities. As the old form of common property that gave them equal rights with the other members of the community was terminated, the Roma populations were allocated plots of land. However, they did not work the land and continued to steal, to commit acts of violence and to carry out attacks, mainly against private property, which has generated even more rejection than before”¹⁰².

In merito alla giurisprudenza CEDU, la Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza, nel suo quarto rapporto sulla Romania (2014) raccomanda alle autorità rumene di “istituire un meccanismo indipendente per la gestione dei reclami contro la polizia per affrontare, tra l'altro, le questioni di discriminazione razziale e per indagare sul motivo per cui nessuna denuncia è stata presentata contro agenti di polizia” (par. 189). In più, la Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza invita le autorità rumene “a dare un impulso decisivo per l'attuazione delle misure generali adottate per dare esecuzione alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo che condannano la Romania”.

Nonostante le tematiche connesse ai diritti e alla protezione delle persone appartenenti alla minoranza rom sono una preoccupazione costante per il legislatore rumeno già dall'inizio delle trattative di preadesione all'Unione europea, poiché il miglioramento delle condizioni di vita dei rom e del rispetto dei diritti delle minoranze sia sempre stato uno dei due criteri politici su cui la Romania si doveva impegnare, i problemi sulla discriminazione contro essi persistono.

Per affrontare una situazione di segregazione e di discriminazione che si protrae da secoli e si ripercuote su tutte le dimensioni della vita dei rom, dall'accesso ai diritti economici, sociali e culturali, ai gravi casi di discriminazione istituzionale, il legislatore rumeno “ha preferito, nel predisporre la protezione delle minoranze di optare per un approccio positivo anziché uno negativo: ha consacrato il diritto all'identità, piuttosto che il principio della non discriminazione, che avrebbe potuto essere interpretato come implicante un mero obbligo positivo. Il diritto all'identità come tale richiede misure positive al fine di assicurare la parità di trattamento all'affermazione dell'identità: gli elementi del diritto all'identità transcendendo così l'applicazione del principio di non discriminazione, senza andare a incidere sull'esistenza di quest'ultimo”¹⁰³.

Più precisamente, i rom sono considerati da un'autorevole dottrina¹⁰⁴ una minoranza “sottoprotetta”, nel senso di una “protezione imperfetta o incompleta per quanto riguarda le misure attuative di una legislazione specifica e reazione della società alle misure giuridiche e amministrative, giudiziarie adottate”.

¹⁰² Case *Moldovan and others v. Romania*, Applications No. 41138/98 and 64320/01, 12 luglio 2005, par. 44.

¹⁰³ *SELEJAN-GUTAN B., RUSU H., Are there Underprotected Minorities in Europe?*, in *AWR-Bulletin-Quarterly on Refugee Problems*, n. 2/3, 2009, p. 130 ss.

È possibile, come sottolineato in dottrina, che “in un dato paese o in una data società si verificano problemi a causa della sottoprotezione giuridica e sociale. Ciò può condurre ad un aumento di fenomeni migratori, legali o illegali, ed alla costituzione di gruppi di cosiddetti rifugiati economici nei paesi sviluppati dell’UE”¹⁰⁵ (situazione che sembra essere confermata dalla migrazione dei rom verso Italia, Spagna e Francia).

4. Strategia governativa per l'inclusione dei cittadini rumeni di minoranza rom (per il periodo 2012-2020)

Per imprimere un nuovo slancio alle politiche nazionali degli Stati membri per l'integrazione dei rom e per garantire anche a essi standard minimi in materia di accesso a occupazione, istruzione, alloggio e assistenza sanitaria, la Commissione europea, ha pubblicato nel 2010 il suo primo documento di indirizzo dal titolo “L'integrazione sociale ed economica dei rom in Europa”¹⁰⁶ e l'anno successivo ha presentato il più volte citato “Quadro dell'Unione europea per strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020”¹⁰⁷.

In risposta alla “strategia modello” proposta dall'Unione europea, il Governo rumeno con la decisione n. 1.221 del 2011, adotta la Strategia governativa per l'inclusione dei cittadini rumeni di minoranza rom¹⁰⁸ (per il periodo 2012-2020), considerata una prosecuzione della Strategia del Governo rumeno 2001. Lo scopo della nuova Strategia è di garantire ai cittadini rumeni di etnia rom parità di accesso in materia di istruzione, occupazione, alloggio, sanità, cultura e infrastrutture. Essa è stata purtroppo adottata frettolosamente, senza aver valutato la in assenza di una valutazione della Strategia precedente, senza una consultazione con la società civile e senza prendere in considerazione le osservazioni che quest'ultima

¹⁰⁴ TANASESCU S., Protezione giuridica e inclusione sociale della minoranza rom in Romania, in BONETTI P., op. cit., p. 521; SELEJAN-GUTAN B., RUSU H., Are there Underprotected Minorities in Europe?, cit.

¹⁰³⁵ SELEJAN-GUTAN B., RUSU H., op. cit.

¹⁰⁶ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, L'integrazione sociale ed economica dei Rom in Europa, del 14 aprile 2010, COM(2010) 133 definitivo.

¹⁰⁷ Comunicazione della Commissione “Quadro dell'Unione europea per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020”, del 5 aprile 2011, approvata dal Consiglio nella seduta del 23-24 giugno 2011, COM(2011) 173 definitivo.

¹⁰⁸ La Strategia del Governo rumeno per l'inclusione dei cittadini rumeni di minoranza rom per il periodo 2012-2020 è stata adottata con la decisione n. 1221 del 14 dicembre 2011, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, Parte I, n. 6 del 4 gennaio 2012.

aveva presentato in passato¹⁰⁹. La Strategia governativa per l'inclusione dei cittadini rumeni di minoranza rom è stata oggetto di un riesame, al fine di affrontare le lacune individuate dalla Commissione¹¹⁰ e per allinearla alle nuove realtà socio-economiche del paese¹¹¹.

Attualmente, l'integrazione dei rom è oggetto della nuova Strategia del Governo rumeno per l'inclusione dei cittadini rumeni appartenenti alla minoranza rom, per il periodo 2015-2020 (d'ora in poi Strategia 2015), adotta il 14 gennaio 2015.

4.1. Segue: Strategia del Governo rumeno per l'inclusione dei cittadini rumeni appartenenti alla minoranza rom (2015-2020)

L'obiettivo finale assunto dal Governo rumeno con la Strategia del 2015 è di accrescere l'inclusione socio-economica dei rom e di garantire ai membri di questa comunità, attraverso l'attuazione di politiche pubbliche, pari opportunità per quanto riguarda l'accesso all'istruzione e formazione professionale, occupazione, alloggi, servizi sanitari, infrastrutture, cultura, servizi sociali e la prevenzione e la lotta alla discriminazione. Per quanto riguarda le strutture responsabili per attuare la Strategia 2015, sono coinvolte sia istituzioni centrali, quali diversi ministeri, ma anche l'Agenzia Nazionale per i Rom, il Dipartimento per le Relazioni Interetniche o il Consiglio Nazionale per la Lotta contro la Discriminazione. Invece a livello locale sono coinvolti gli Uffici provinciali per i rom o gli Uffici di contea (istituiti all'interno delle prefetture per con ruolo di "pianificare e coordinare" le attività riguardante i rom).

¹⁰⁹ Si tratta di una serie di osservazioni inviate dall'organizzazione non-governativa Rom, Romani CRISS, disponibile all'indirizzo:
http://www.romanicriss.org/PDF/Comentarii%20cu%20privire%20la%20Strategie_ONG_final.pdf.

¹¹⁰ Ad esempio: "the Strategy does not meet the requirements of the Strategy as a public policy document, generating significant difficulties for its implementation and monitoring and evaluation, moreover, there are no a database, a study serving as background for developing the policies as size of population, geographic distribution and specific problems faced by Roma, has no progress indicators and the budgetary indications are very general, the financial resources for the implementation of the Strategy were not clearly allocated; many of the measures foreseen in the Strategy had been already implemented before 2011, civil society or local authority was not involved in a real consultation process taking into consideration the remarks received from the civil society".

¹¹¹ "This Strategy represents a necessary revision of the 2011 Strategy in the light of the new social realities and challenges, which are underlined by data recently provided by the census of the population and housing by 2011, of the European objectives assumed in the Europe 2020 Strategy (the national objective assumed through the National Reform Programme aims at reducing the number of people at risk of poverty or social exclusion by 580,000 until 2020), and of the new context brought about by the possibility of accessing European funds in the period 2014-2020", p. 6 della Strategia rumena del 2015, reperibile all'indirizzo:
http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_romania_strategy2_en.pdf.

Una delle critiche rivolte alla Strategia 2015 è proprio il fatto che nella sua attuazione sono coinvolte una molteplicità di istituzioni con compiti e funzioni non sempre chiaramente assegnate.

La Strategia 2015 predispone un Punto di contatto nazionale¹¹², quale il Ministero per i Fondi Europei, con potere di coordinare lo sviluppo e l'attuazione della Strategia, "garante" che le politiche e le misure previste a livello nazionale sono in armonia con le raccomandazioni europee. Una relazione annuale sullo stato di attuazione della Strategia 2015 sarà inviata al Governo e, successivamente, alla Commissione Europea attraverso il Punto di contatto nazionale. Per garantire il monitoraggio e la valutazione delle misure d'integrazione dei rom è istituito il Comitato interministeriale, composto da rappresentanti delle istituzioni centrali con responsabilità nell'attuazione della Strategia 2015, a livello di Segretario di stato. Nell'ambito della Strategia 2015 sono previsti sei settori di intervento (istruzione, lavoro, salute, alloggio, infrastruttura e servizi sociali, cultura), articolati in obiettivi specifici e direction for action. La Strategia 2015 è accompagnata da piani d'azione per ciascuno dei principali settori d'intervento, stabilisce i risultati target, le fonti di finanziamento, il monitoraggio e prevede un sistema di revisione.

Istruzione

L'istruzione¹¹³ è una priorità anche per l'attuale Strategia dal momento che i livelli di istruzione dei rom rimangono molto bassi¹¹⁴ nonostante alcuni risultati incoraggianti ottenuti a livello universitario¹¹⁵. In effetti, ai rom sono riservati posti speciali nelle Università, la lingua romanès è studiata all'Università di Bucarest come disciplina a sé stante, in più, i programmi scolastici includono la storia dei rom come materia di studio.

¹¹² Strategia del Governo rumeno per l'inclusione dei cittadini rumeni appartenenti alla minoranza rom (2015-2020), p. 49.

¹¹³ Per la situazione scolastica dei rom si rinvia a: Roma Situation in Romania. Between Social Inclusion and Migration, Country Report, 2011, pp. 37-38, reperibile all'indirizzo : http://www.gitanos.org/upload/78/90/RUM_Roma_situation_in_Romania_between_socialinclusion_and_migrati on_sociological_study_3.pdf; i dati sono confermati anche dalla Strategia del Governo rumeno 2015, p. 12 ss.

¹¹⁴ "In Romania, only 37% of Roma children aged 3-6 years are in pre-school education, and more than 75% of the Roma children do not finish 8 years of study left the education system 5.45% of Roma children with age between 11-14 years do not attend school anymore, with respect to illiteracy 27.4% of the Roma adults over 16 years old declared that they cannot read and write, but more affected by illiteracy are Roma women, 23% of the Roma population did not graduate any school". Per i dati si veda: UNDP/World Bank/EC Regional Roma Survey, Romania, 2001, all'indirizzo: <http://europeandcis.undp.org/data/show/D69F01FE-F203-1EE9-B45121B12A557E1B>).

¹¹⁵ "According to 2011 census data, the distribution of persons having graduated higher education is: 14.8 % for persons who declared themselves as Romanian; 10.2 % for persons who declared themselves as Hungarian, 0.7 % for persons who declared themselves as Roma, 3,397 Roma people with higher education were identified", Strategia 2015, p. 13.

Poiché molti rom non finiscono le scuole elementari¹¹⁶, l'obiettivo sostanziale nel settore educativo è *"the lowering of early school drop-out rate to a maximum of 11.3 %"*. Altri obiettivi specifici fissati dal Governo nella Strategia 2015 sono: reducing educational development gap between Roma children and those who do not belong to this minority in terms of school attendance, school performance level, (pre-primary, primary, lower-secondary, upper-secondary, tertiary); socio-economic conditions (in aspects that: block educational inclusion (food, clothing, living conditions, health status), inter alia, by granting support for the improvement of the family's economic condition or ensuring free daily transport from home to school); the number of cases of discrimination in schools and segregation in schools on grounds of ethnicity, social status, disabilities or any other criteria which affect children and young people belonging Roma minority; to develop the Roma ethno-cultural identity through education, in accordance with national and EU legislation¹¹⁷. Per raggiungere gli obiettivi proposti, la Strategia 2015 menziona tra le principali misure da prendere i programmi nazionali destinati ai rom. Tali programmi sono concepiti per facilitare l'accesso dei bambini rom all'asilo o ai centri per bambini, per assumere mediatori laddove il numero dei bambini e degli studenti rom è almeno il 15%. Inoltre, si intende continuare una serie di programmi di successo¹¹⁸ e di interventi di azione positiva (ad esempio, posti speciali per i rom nel campo dell'istruzione superiore, istruzione e formazione professionale) o l'implementazione dei programmi-sostegno (fornitura di cibo, materiale scolastico, ecc)

Occupazione

L'emarginazione in seguito alle riforme post socialiste, il periodo economico particolarmente difficile che attraversiamo, i livelli bassi d'istruzione, la discriminazione da parte dei datori di lavoro vis-à-vis dei membri appartenenti alla minoranza rom, sono tra i principali ostacoli strutturali che incidono sull'integrazione nel mondo lavorativo¹¹⁹. Negli anni più recenti, ci sono stati alcuni

¹¹⁶ SURDU L., VINCZE E., WAMSIEDEL M., School Attendance, Absenteeism and Discrimination Experience in Case of Roma in Romania, Vanemonde Printhouse, Bucharest, 2011.

¹¹⁷ Strategia del Governo rumeno per l'inclusione dei cittadini rumeni appartenenti alla minoranza rom (2015-2020), p. 17.

¹¹⁸ Ad esempio, "School after school", "A second chance", programmi che mirano a garantire l'accesso all'istruzione anche agli adulti che non hanno completato il ciclo primario.

¹¹⁹ Sulle difficoltà incontrate dai rom per inserirsi nel mondo lavorativo si veda: DUMINICA G., PREDA M., Access of the Roma to the labour market, Agentia "Impreuna", 2003, p. 21, available in Romanian at:

http://www.agentiaimpreuna.ro/files/publicatii/Accesul_romilor_pe_piata_muncii.pdf;

DUMINICA G., CACE S., Policies of Social Inclusion for vulnerable groups, 2008, p. 48, reperibile: http://www.agentiaimpreuna.ro/files/publicatii/7-Politici_de_incluziune_RO-p-ro.pdf.

tentativi di migliorare le possibilità di occupazione, di promuovere/incoraggiare l'inserimento lavorativo dei rom¹²⁰, ma a quanto è riportato dalla Strategia 2015, alle pagine 13-14: "only one out of ten Roma has had an employment contract with indefinite duration in the last two years, and 52 % of the Roma state that they have not found employment in this period. Female Roma participation on the labour market is particularly weak, as only 27 % of them carry out economic activities and 36 % of them state they are looking for a job; most of female Roma have to provide care for many children early in their life. Active Roma people are mostly self-employed, and only 10-15 % of them are employees. Most of the Roma employees either do not have any qualification or perform activities that do not require any qualification. On the whole, within the Roma population of Romania aged 15 or above, 38 % work as unskilled workers, 32 % have occupations requiring a qualification (workers, sellers, traders), 9 % are agricultural workers, and 13 % have traditional Roma occupations".

Per le ragioni sopra riportate l'obiettivo specifico rimane di: "*improve the market participation of Romanian citizens belonging to Roma minority*". Per migliorare la partecipazione al mercato del lavoro, le soluzioni e le azioni individuate nella Strategia 2015 sono: promuovere campagne per far incontrare i datori del lavoro e i rom in cerca di lavoro o disoccupati, fornire servizi di consulenza gratuiti per chi è alla ricerca di un posto di lavoro, accordare delle facilitazioni o delle indennità di occupazione, consulenza gratuita per gli imprenditori rom, vantaggi e incentivi per le aziende che assumono persone provenienti da un gruppo svantaggiato, lo sviluppo delle competenze e la certificazione (attraverso corsi di formazione e servizi di valutazione e certificazione gratuiti).

Sanità

Giacché garantire l'assistenza sanitaria di base rimane ancora un problema¹²¹, nonostante il fatto che Governo rumeno si era già impegnato con la Strategia 2001 ad investire nell'istituzione di mediatori sanitari per le comunità rom, in materia di salute l'attuale Strategia mira a: improving access of Roma citizens, to basic to basic healthcare: preventive and curative services, risk reduction and disease prevention

¹²⁰ "The Roma Minority from Romania, have one of the lowest participation rates" (European Union Agency for Fundamental Rights, EU-MIDIS, European Union Minorities and Discrimination Survey, Main Results Report, 2009, p. 38, available at: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/663-FRA-2011_EU_MIDIS_EN.pdf.)

¹²¹ "The Roma minority's life expectancy is on average 6 years lower than that of the non- Roma population of Romania" and the 2011 Regional Study of UNDP, World Bank and European Commission shows that "only 2.6 % of the Roma in Romania live longer than 65 years as compared to 18 % of the general population", si veda: World Bank, Interim Report, September 2013 e la Strategia 2015, p.15.

associated to mortality and morbidity patterns prevalent within the Roma population preventing discrimination against Roma who are accessing health services, developing and implementing health programmes/interventions designed for Roma communities, and their monitoring and evaluation”¹²². Per le ragioni sopraindicate, nel settore sanitario, le principali misure per raggiungere questi obiettivi sono: garantire borse di studio per i giovani rom che vogliono proseguire gli studi post-liceali e universitari nel settore dei servizi sanitari; aumentare il tasso di presenza rom nel sistema di assicurazione sociale nazionale, assumere con priorità nelle comunità rom rurali, infermieri e mediatori di etnia rom; consigliare sul diritto al pacchetto minimo di servizi sanitari per le persone che non sono incluse nel sistema di assicurazione sanitaria; inserire i rom nella lista dei medici di famiglia; sviluppare la pianificazione familiare e misure dedicate per la salute di donne e bambini; integrare la vaccinazione dei bambini vulnerabili; attuare programmi di prevenzione contro le malattie infettive; una linea verde, a livello di consigli provinciali, contro le discriminazioni subite dei pazienti rom nell’accesso ai servizi sanitari.

Alloggio

Per quanto riguarda l’alloggio, la maggior parte dei rom, ad eccezione di alcuni singoli casi, vivono in campagna o alla periferia delle città, in condizioni insalubri, senza accesso a servizi essenziali come l’acqua corrente, l’elettricità, i servizi di trasporto, il riscaldamento o con la raccolta rifiuti¹²³ e continuano a confrontarsi con sgomberi forzati da parte delle autorità locali. Infatti, sia l’attuale legge sull’alloggio (la legge n. 114 del 1996), così come il nuovo codice di procedura civile nulla prevedono in merito. L’inesistenza di un solido riferimento legislativo agli sgomberi forzati da parte delle autorità permette a queste ultime di trasferire, senza informare tempestivamente i rom, senza un ragionevole preavviso, le comunità dai “luoghi in cui vivono da tempo in alloggi inadeguati, con il pretesto della rinascita dei quartieri poveri e dello sviluppo”. Oltre ciò non esistono meccanismi di denuncia efficaci e indipendenti per ostacolare la discriminazione nella fornitura di alloggi sulla base dell’etnia e della razza. La Commissione europea contro il razzismo e l’intolleranza, nel suo ultimo rapporto sulla

¹²² Strategia del Governo rumeno per l’inclusione dei cittadini rumeni appartenenti alla minoranza rom (2015-2020), p. 24, disponibile all’indirizzo:
http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_romania_strategy2_en.pdf.

¹²³ “13 % of the Roma households do not have electricity and almost 30 % of the Roma households have inadequate living conditions as compared to 4 % of the non-Roma households; only 18 % of the Roma households have sanitation, whereas 40 % of the non-Roma families in the area enjoy these facilities. A percentage of 35 % of the Roma households do not have solid waste collection facilities as compared to 20 % of the non-Roma households in the neighborhood. A percentage of 42 % of the Roma households use wood for food preparation (as compared to 14 % of the non-Roma households in the area) and 87 % of the Roma households use wood or coal for heating”, Strategia 2015, p. 16.

Romania, del giugno 2014, fa appello affinché “i membri della comunità rom possano avere accesso ad alloggi decenti, inoltre chiede che siano penalizzati i funzionari pubblici che praticano discriminazioni contro i rom”. Obiettivo specifico: *ensuring decent housing conditions in economically and socially disadvantaged communities, including in the Roma communities, as well as ensuring the access to public services and the public utility infrastructure*. Per garantire anche ai rom condizioni di vita dignitose, la fornitura di servizi pubblici e delle infrastrutture, la Strategia 2015 prevede: la costruzione di alloggi sociali a basso reddito e l'accesso dei rom senza discriminazione, la riabilitazione degli edifici abitati dai rom, sostenendo il lavoro di catasto e la registrazione dei beni immobili.

La Strategia 2015 menziona anche altre due aree di interesse. In merito all'infrastruttura, ai servizi sociali e alla cultura, si prevede: per quanto riguarda la cultura, l'obiettivo specifico è di “*preserve, develop and assert the cultural identity (language, traditions, history, heritage) of the Roma minority*”, mentre, per l'infrastruttura e servizi sociali, l'obiettivo specifico è “*development by public institutions of measures which would respond to the social needs of disadvantaged categories, including the members of Roma minority in the fields of child protection, community development, justice and public order*”.

Non si può negare, almeno sul piano formale, che l'ordinamento rumeno tuteli le persone appartenenti alla minoranza rom attraverso varie disposizioni e l'azione delle proprie istituzioni. Le iniziative per il miglioramento delle condizioni di vita, per combattere la discriminazione, per la concretizzazione di un'effettiva integrazione dei rom, dunque, non mancano, ma i progressi, per ora, sono poco tangibili. Purtroppo, la maggioranza dei rom vive ancora in condizioni precarie, nonostante la volontà politica, le buone intenzioni e il fervore legislativo, nonostante sia anche presente una parte della comunità ben integrata, principalmente, a livello politico (vi sono dei rappresentanti rom in seno al Parlamento nazionale).

Concludiamo questa parte con le parole di Philip Alston, United Nations Human Rights Council Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights, che in seguito alla visita effettuata in Romania, nel mese di novembre 2015, afferma con riferimento all'integrazione dei rom: “passi avanti sono stati fatti, ma c'è ancora molto lavoro da fare”¹²⁴.

¹²⁴ End-of-mission statement on Romania, Philip Alston, United Nations Human Rights Council Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Bucharest, 11 November 2015, all'indirizzo: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16737&LangID=E>.

CONCLUSIONI

Seguendo il percorso argomentativo che contraddistingue la tesi e procedendo per punti, si intende ora esporre gli aspetti più salienti emersi dalla ricerca svolta.

1) Insegnamenti della storia

Nel primo capitolo, di carattere descrittivo, si è cercato di dare conto, anche se sinteticamente, delle origini, della migrazione degli avi dei rom, dei primi tentativi d'integrazione da parte degli Stati europei anche se camuffati da assimilazione forzata con lo scopo di inquadrare le radici storico-sociale delle attuali condizioni in cui continuano a trovarsi i rom e i fattori di lungo periodo che sono all'origine di tale condizione di povertà, stigmatizzazione ed esclusione sociale. Oltre al quadro storico, sono state esposte le particolarità delle numerose comunità rom, le caratteristiche culturali, la terminologia, i dati demografici sulla loro presenza in Europa. Ad ogni modo, un quadro completo dell'universo rom è probabilmente impossibile da dipingere.

Ad avviso di chi scrive, nonostante il tema del presente lavoro sia imperniato sulle politiche europee per l'integrazione dei rom, ripercorrere brevemente la loro storia, dalla patria di origine fino alle recentissime migrazioni all'interno delle frontiere dell'Unione, presentare l'universo dei destinatari delle politiche europee, è rilevante per conoscere le profonde radici storiche della discriminazione e della povertà che tutt'ora continuano a condizionare le politiche e le strategie europee in materia di integrazione. Allo stesso tempo, conoscere il vissuto storico dei rom permette di evitare l'adozione di strumenti giuridici che "finiscano per legittimare prassi diffuse che anche involontariamente riproducono persino negli Stati costituzionali democratico-sociali quegli effetti di assimilazione o di ghettizzazione assimilazione o di ghettizzazione o di espulsione che già per tanti secoli sono stati praticati nei loro confronti"¹.

Nella seconda parte del primo capitolo abbiamo presentato le problematiche specifiche, con un forte accento sulla loro relazione d'interdipendenza, con cui si confronto ogni giorno i membri della comunità rom tradizionalmente e storicamente una delle più povere dell'Europa odierna e il modo in cui l'Unione europea intende promuovere il processo di integrazione. Esso dovrebbe poggiare su tre pilastri: riconoscimento dei rom in quanto minoranza europea (malgrado alcune resistenze degli Stati membri e una competenza europea non chiara in materia), la

¹ BONETTI P., La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia, in BONETTI P., SIMONI A., VITALE T., La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia, Milano, Giuffrè, tomo I, 2011, p. 191.

lotta alle discriminazioni etnico-razziali (ma non soltanto) dei rom, sostenere l'accesso, principalmente attraverso finanziamenti europei, anche dei cittadini rom, all'istruzione di qualità, all'inserimento nel mercato del lavoro, all'alloggio adeguato, ai servizi sanitari.

2) Minoranza europea sì, ma che tipo di minoranza?

Affrontare il problema del riconoscimento della minoranza rom comporta qualche difficoltà, dal momento che non si tratta di un gruppo compatto, ma di un universo poliedrico che si compone di gruppi e sottogruppi, di comunità distinguibile per tratti etnici, culturali o linguistici, ma uniti dal vissuto storico, dalle tradizioni, da un'esperienza condivisa di discriminazione.

In dottrina, il riconoscimento dei rom in quanto minoranza etnica, nazionale o linguistica è stato a lungo discusso. Come abbiamo appurato, nel diritto internazionale si predilige il concetto di minoranza nazionale, senza che tale concetto sia definito. Per contro, esso non trova una precisa formulazione nel diritto europeo, sia perché il tratto di Lisbona non prevede molto in merito, sia perché il riconoscimento dei rom in quanto minoranza etnica, linguistica o nazionale dipende, innanzitutto, dagli ordinamenti giuridici degli Stati membri.

L'impossibilità di identificare con certezza la tipologia minoritaria, l'inesistenza di un *idem sentire* nei ventotto Stati membri, la presenza di documenti di politiche e di programmi destinati unicamente ai rom (ad esempio, il network EUROMANET, la Piattaforma europea per l'inclusione dei rom, il Decennio dell'inclusione dei rom 2005-2015, il "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020") ci porta a postulare uno status di minoranza europea 'speciale' grazie a un riconoscimento più politico che giuridico, destinataria di misure specifiche, e transazionale, portatrice quindi di una propria specificità, che trova conferma anche nell'affermazione del Consiglio d'Europa, "rom l'unica vera minoranza europea".

A seguito dell'analisi dei principali strumenti esistenti è possibile confermare che la normativa internazionale ed europea offre una tutela adeguata ai membri delle comunità rom. Ad ogni modo, non sempre l'esistenza di un articolato disposto normativo ne garantisce anche il rispetto e l'attuazione concreta. Nell'ambito degli organismi internazionali ed europei preposti a tutelare i gruppi minoritari, è vero, sono previsti meccanismi di controllo, ma non coercitivi e comunque senza predisporre un sistema sanzionatorio forte nei confronti degli Stati che violano i diritti dei rom. Sembra dunque lecito propendere verso l'insufficienza di queste forme di monitoraggio non vincolanti. Nonostante l'eterogeneità degli standard giuridici internazionali e delle prassi nazionali in materia di protezione delle minoranze rom, possiamo identificare alcuni minimi comuni denominatori: la

protezione della minoranza rom diventa prioritaria per le organizzazioni europee in seguito alla caduta del comunismo, al risveglio etnico dell'area balcanica e all'allargamento ai Paesi dell'Europa orientale; la mancanza di una definizione univoca del concetto di minoranza può giocare a favore dei rom; la perplessità sulla estensione dei diritti da riconoscere alle minoranze, sulla natura di essi e sul tipo di controllo cui gli Stati debbono sottoporsi; il principio di eguaglianza davanti alla legge e il divieto di discriminazione costituiscono i più importanti strumenti di tutela; la tutela delle minoranze in quanto "elemento cardine nel sistema di protezione internazionale dei diritti umani".

3)Discriminazione etnico-razziale

Nonostante la messa in atto di una strategia europea che combini legislazione e azioni pratiche, attraverso una serie di strumenti politici e finanziari dedicati alla lotta contro i vari tipi di discriminazioni subiti dai rom e per favorire le pari opportunità, resta che il risultato raggiunto è desolante. I rom continuano a essere la minoranza europea più discriminata, a cui si aggiunge l'allarmante diffusione dell'antiziganismo. Per queste ragioni, forse si rende necessario che l'Unione europea e i Governi nazionali intensifichino l'impegno politico e giuridico per applicare efficacemente la legislazione antidiscriminazione e si adoperino attivamente nei casi delle violazioni dei diritti dei rom con misure concrete, con rimedi mirati a scoraggiare tali fenomeni, compiendo "un passaggio duraturo da un modello negativo, incentrato sul divieto legale a discriminare, a uno positivo, sul dovere di agire in concreto per la promozione delle parità di trattamento"².

A nostro avviso, al fine di prevenire ed eliminare le discriminazioni nei confronti dei rom, un rimedio efficace sarebbe che la Commissione in qualità del 'guardiano dei trattati' ricorresse più spesso alla procedura di infrazione. Accanto a quello fin qui identificato, un altro possibile 'rimedio' sarebbe il ricorso al rinvio pregiudiziale. Fino ad oggi i giudici nazionali sono stati riluttanti di interpellare la Corte di Lussemburgo in merito all'interpretazione della Direttiva Razza. Il riconoscimento da parte dei giudici di Lussemburgo del carattere discriminatorio di talune condotte che violano i diritti dei rom, avrebbe, senza dubbio, un impatto significativo in termini di visibilità delle problematiche relative alla discriminazione dei rom. Inoltre, considerando che le sentenze della Corte di Giustizia hanno effetto *erga omnes*, ciò allargherebbe la loro portata anche agli Stati membri che finora si sono dimostrati più riluttanti a dare una corretta interpretazione alla Direttiva Razza.

² FREDMAN S., Equality: a New Generation, Industrial Law Journal, 2001, p. 243.

4)Unione europea e l'inclusione sociale dei rom: tra limiti competenziali e input finanziari

Occorre ancora ricordare che l'Unione europea affronta l'integrazione dei rom sotto molteplici angoli d'intervento: il riconoscimento dei rom in quanto minoranza europea speciale, la lotta alla discriminazione per motivi etnici, razziali, la promozione del principio di uguaglianza davanti alla legge e il sostenimento dell'integrazione in quattro settori cardini, interconnessi, ambiti dove gli strumenti finanziari europei giocano un ruolo decisivo.

I settori chiave identificati dell'Unione europea, quali l'istruzione, l'occupazione, la sanità e l'alloggio, in cui è necessario promuovere l'integrazione dei rom sono, principalmente, di competenza dei ventotto Stati membri. Tuttavia, l'Unione europea, ha l'importante compito di incoraggiare, stimolare la cooperazione, coordinare le azioni, lo scambio di buone pratiche ed esperienze tra gli Stati membri, e di contribuire, soprattutto, attraverso i suoi strumenti finanziari in modo più efficace alle esigenze delle comunità rom. Si tratta pur sempre di competenza degli Stati membri, ma come risulta dal quadro tracciato, possiamo parlare di una responsabilità speciale dell'Unione europea.

L'azione europea, che muove particolarmente dal rispetto del principio di non discriminazione, dalla promozione delle minoranze, è volta, dunque, a completare le politiche nazionali, a garantire che le strategie locali rispettino le norme europee antidiscriminazione, a mobilitare l'impegno e "l'assunzione di responsabilità" delle autorità locali o regionali "sostenendole nella traduzione degli impegni in azioni concrete", di facilitare lo scambio di informazioni, esperienze e buone pratiche fra gli Stati membri, di sensibilizzare l'opinione pubblica sulla complessità della questione dell'integrazione dei rom.

Un problema aperto rimane l'utilizzo in maniera adeguata degli strumenti finanziari messi a disposizione dall'Unione europea nella misura in cui essi non sono sempre assorbiti a causa dei requisiti burocratici eccessivi, della mancanza di personale adatto oppure sono orientati verso progetti a breve termine. Sebbene i Fondi strutturali ricoprono un ruolo centrale nella "battaglia" per l'integrazione dei rom e per facilitare il loro accesso all'istruzione, all'occupazione, agli alloggi adeguati e al sistema sanitario, la maggior parte degli Stati membri continua a non stanziare "risorse sufficienti a carico dei bilanci nazionali" per attuare le strategie, e, a volte, le autorità pubbliche non si impegnano abbastanza per combattere la discriminazione e per "illustrare" le opportunità, in chiave economica e sociale, dell'integrazione dei rom. È necessario che l'Unione europea giochi ancora il suo ruolo decisivo per appoggiare l'inserimento dei rom nella società come cittadini con pieni diritti, puntando, in primis, sull'inserimento scolastico dei bambini, e focalizzandosi sulle cause di una situazione (emarginazione, rigetto, annientamento,

misure inadeguate) più che sulle conseguenze (povertà, problemi di salute, analfabetismo).

5) Diversità culturale: un nuovo trend?

Oggi l'integrazione dei rom, portatori di una propria identità culturale, s'inscrive, non soltanto nell'ambito delle problematiche sociali ed economiche, anche se gli obiettivi essenziali rimangono il superamento della povertà e la fine della discriminazione, ma anche nel dibattito multiculturalista. Si tratta di un dibattito incentrato sulla salvaguardia della loro diversità culturale, intesa soprattutto come stile di vita itinerante e come espressione linguistica, diversità, spesso, richiamata come un elemento giustificante per il fallimento della loro integrazione.

Proprio il riconoscimento per via giurisprudenziale della loro diversità culturale, grazie alle sentenze della Corte di Strasburgo³, può risultare un fattore importante per il miglioramento della loro situazione quotidiana. In effetti, il legislatore europeo reputa che la situazione peculiare dei rom dovrebbe essere affrontata con più "sensibilità culturale" tenendo conto delle esigenze specifiche dei rom, ma allo stesso tempo cercando di "dare loro accesso al mercato del lavoro, agli alloggi, all'istruzione, attraverso la promozione della loro cultura. Ormai, si ritiene necessario un maggiore rafforzamento della consapevolezza della diversità culturale, al fine di attivare un "confronto attivo, propositivo e critico, che permetta di essere protagonisti di una nuova dimensione dell'essere rom e dell'essere minoranza".

Data l'oggettiva difficoltà di "muoversi" tra integrazione e specificità culturale del mondo rom (si consideri, ad esempio, la pratica del manghél, accattonaggio, oppure quella dei matrimoni in età giovane) un aspetto problematico rimane la soluzione da intraprendere in caso di eventuale incongruenza tra la cultura rom e la legislazione europea/nazionale. Tale soluzione non dovrebbe consistere, a parere di chi scrive, nell'esigere di abbandonare le proprie specificità culturali, altrimenti si rischia non di integrare le comunità rom ma di essere all'insegna dell'assimilazione.

6) Italia e Romania: due Stati a confronto, un unico risultato

Dal punto di vista legislativo, il trattamento riservato ai rom in Italia è incentrato sul diritto all'uguaglianza davanti alla legge, ai sensi dell'articolo 3 comma 1 della Costituzione, secondo il quale "tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua,

³ Sentenze: Muñoz Díaz c. Spagna, ricorso n. 49151/07, Chapman c. Regno Unito, ricorso n. 27238/95, Connors c. Regno Unito, ricorso n. 66746/01.

di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali“. Esistono poi una serie di leggi regionali a loro volta principalmente incentrate su considerazioni di ordine pubblico, sulla costruzione e la gestione dei campi nomadi, delle aree soste, anche se soltanto una piccolissima parte dei rom continua a praticare una vita itinerante, senza comunque un riconoscimento ufficiale dei rom, sinti, camminati. La Romania, dal canto suo, punta sull'eguaglianza davanti alla legge, sul riconoscimento dei rom in quanto minoranza nazionale, anche se tale riconoscimento non porta automaticamente e improvvisamente ad un miglioramento della loro condizione.

In Italia e in Romania rimangono quindi una serie di problemi aperti, quali la scarsa integrazione abitativa, la mancanza di un potere coercitivo e indipendente degli organismi per la parità di trattamento indipendente della razza o dall'origine etnica, lo scarso coinvolgimento delle comunità rom.

7) “Uniti nella diversità”

A cinque anni dal varo del “Quadro dell'Unione europea per le strategie nazionali di integrazione dei Rom”, l'atto che punta a supplire all'inadeguatezza dell'approccio antidiscriminatorio, ci si chiede quante e di quali tipo siano stati le concretizzazioni, gli obiettivi raggiunti, quale la loro efficacia, quali le risposte date ai diretti interessati. Senza dubbio il “Quadro dell'Unione per le strategie nazionali di integrazione dei Rom” rappresenta un passo avanti, con un ruolo importante nel mantenere il problema dell'inclusione dei rom nell'agenda politica delle istituzioni europee. Tuttavia, come illustrato nei capitoli precedenti, esso identifica un livello di integrazione relativamente basso. Rimane quindi una percentuale elevata di rom che vive in condizioni di estrema povertà, che è emarginata e stigmatizzata e continua far fronte a un basso livello d'istruzione, alto tasso di disoccupazione, sgomberi forzati, ghettizzazione, difficoltà di alloggio, precarietà della salute, violenza etnica e discriminazione, in tutta l'Unione europea.

Di conseguenza, in un'Europa fondata sui valori forti, guidata dal motto “uniti nella diversità”, l'integrazione dei rom, entro il 2020, rimane, oggi, la sfida più importante, nonostante, ribadiamo, alcuni progressi e buone pratiche possano già embrionalmente segnalarsi⁴

⁴ Si veda in tal senso: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Progressi nell'attuazione delle strategie nazionali di integrazione dei Rom, del 26 giugno 2013, COM(2013) 454 definitivo; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Report on the implementation of the EU Framework for National Roma Integration, del 2 aprile 2014, COM(2014) 209 definitivo; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Relazione sull'attuazione del Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom, del 17 giugno 2015, COM(2015) 299 definitivo.

Questo lavoro argomenta in favore di un ruolo attivo, giuridico e politico, svolto dall'Unione europea, per garantire l'uguaglianza, la libertà e gli altri diritti fondamentali nella lotta alla discriminazione etnico-razziale e nell'inclusione socio-economica della più grande minoranza europea, di cui la maggioranza sono cittadini europei. Naturalmente, tali azioni devono essere condotte nel dovuto rispetto del principio di sussidiarietà, poiché gli Stati membri hanno competenza primaria a definire e attuare politiche intese a portare avanti l'integrazione dei rom.

A partire dagli anni '90, infatti, il c.d. "Roma issue" alla luce delle nuove sfide in materia di protezione delle minoranze, all'indomani dei conflitti balcanici ed ai cambiamenti politici nell'Europa Centrale e dell'Est, data l'adesione al progetto europeo di Stati con una storica e numerosa presenza rom, dati gli spostamenti dei rom all'interno dell'Unione europea, ma anche le condizioni peculiari di vita di tali comunità si è imposto all'interno dell'agenda europea, stimolando la nascita di un numero significativo di risposte istituzionali. Tra di esse meritano menzione il Decennio dell'inclusione dei rom (2005-2015) che individuava già l'istruzione, l'occupazione, la salute, l'alloggio, quali settori prioritari di intervento europeo e nazionale ai fini di migliorare l'integrazione dei rom, il primo Summit europeo sui rom (Bruxelles, 2008) o la Piattaforma europea per l'inclusione dei rom.

Sulla base di tale impulso iniziale e data la complessa situazione economica, sociale e giuridica dei rom, le istituzioni dell'Unione europea, nonostante l'assenza di competenza in materia e le diverse posizioni nazionali vis-a vis della questione rom, hanno promosso un uso crescente di strumenti finanziari, di programmi, e di meccanismi di coordinamento (ad esempio, il metodo di coordinamento aperto), per favorire le politiche di inclusione sociale e di contrasto alla diffusa discriminazione etnico-razziale dei rom (specialmente, dopo la ratifica della Direttiva Razza).

Le istituzioni europee, principalmente la Commissione, hanno imperniato le loro politiche, come spesso sottolineato nel corso della trattazione, su tre questioni interconnesse: il riconoscimento politico-istituzionale della minoranza rom, la lotta contro la discriminazione etnico-razziale dei rom, l'accrescimento dell'inclusione socio-economica dei rom. Si tratta di un approccio olistico che trova conferma nel "Quadro dell'Unione europea per le strategie d'integrazione dei Rom" (COM(2011) 173 definitivo). L'atto concentra in sé la risposta europea alla molteplicità di problemi con cui si confrontano i rom, proponendo un approccio integrato e sostenibile, nel medio-lungo termine, al fine di promuovere l'integrazione dei rom e per superare gli ostacoli all'esercizio dei diritti fondamentali, principalmente, per quanto riguarda l'accesso all'istruzione, ai posti di lavoro, ai servizi sanitari, agli alloggi adeguati. Nonostante l'astratta idoneità del corpus legislativo europeo ad affrontare i problemi più volte richiamati, occorre ancora chiedersi per quali ragioni, nel concreto, la situazione economica, sociale, giuridica in cui versano i rom sembra sia rimasta immutata.

In effetti, ad oggi, rimangono una serie di sfide, quali, il mancato riconoscimento ufficiale dei rom in quanto minoranza da parte di alcuni ordinamenti nazionali, la povertà⁵, l'esclusione⁶ di cui molti rom sono ancora oggetto in ambito abitativo, scolastico, lavorativo e sanitario, la carenza di politiche lungimiranti e integrate⁷, come testimoniato dalle relazioni annuali della Commissione concernente le Strategie nazionali di integrazione dei rom, ma anche dai rapporti redatti dalle organizzazioni non governative, dalle stesse istituzioni europee o dal mondo accademico.

Riteniamo che l'insufficiente avanzamento delle politiche d'integrazione, nonostante l'approccio del "Quadro dell'Unione europea per le strategie d'integrazione dei Rom", sia dovuto alla concomitanza di una serie di fattori. La crisi economica, la persistenza di fattori storico-sociali "innervati nelle strutture sociali, nei processi normativi, nel modo di agire degli apparati amministrativi"⁸, le diverse politiche attuate non hanno tenuto conto dell'eterogeneità del mondo rom. Il mancato coinvolgimento dei rom nell'elaborazione, attuazione e valutazione delle politiche ad essi relative, il mancato riconoscimento di eventi storici negativi (soltanto nel 2015 il Parlamento europeo riconosce il genocidio dei rom perpetrato durante la Seconda guerra mondiale), il mancato trasferimento di buone pratiche da un Stato membro all'altro incidono in maniera significativa sulla loro integrazione. In più, l'assenza di dati precisi sulla presenza di persone di etnia rom nell'Unione europea, sulla loro situazione socio-economica e sullo sviluppo delle politiche, dei programmi, dei progetti destinati a loro, non permettono di monitorare e valutare l'efficacia di tali programmi e politiche.

Ad avviso di chi scrive, il fattore chiave che potrebbe "giustificare" tale

⁵ La povertà "tra molti rom ha raggiunto un livello critico", rammenta la Commissione nella sua valutazione del 2014 (Report on the implementation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies, COM(2014) 209 definitivo).

⁶ "Sebbene vi siano stati positivi passi in molti paesi membri per affrontare la situazione dei rom nel campo educativo, occupazionale, della salute e delle condizioni alloggiative, ulteriori più stringenti sforzi sono ancora necessari per il mutamento delle condizioni delle popolazioni rom in Europa" (European Commission, 2014, Report on the implementation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies, COM(2014) 209 definitivo). Si veda in tal senso anche l'ultima comunicazione della Commissione, Relazione sull'attuazione del Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom, Bruxelles, 17 giugno 2015, COM(2015) 299 definitivo.

⁷ RORKE B., No Justice: The EU Roma Framework and its Discontents, reperibile all'indirizzo: <http://www.errc.org/cms/upload/file/2015-eu-roma-framework-written-comments-19-february-2016.pdf>.

⁸ BASSO P., Di NOIA L., PEROCCHI F., Disuguaglianze combinate. Il caso dei Rom in Italia, Di NOIA L. (a cura di), La condizione dei Rom in Italia, Venezia, Edizioni Ca' Foscari - Digital Publishing, 2016, p. 15.

situazione è la mancanza di volontà politica degli Stati membri e delle capacità operative/amministrative di approntare soluzioni in modo effettivo, nel medio-lungo, le politiche e le misure europee, a livello nazionale, regionale e locale.

Le conclusioni cui la presente indagine perviene permettono di formulare alcune considerazioni e di avanzare alcune proposte e ipotesi di lavoro. Al fine di migliorare l'integrazione dei rom, l'Unione Europea ed i suoi Stati membri dovrebbero attuare programmi e strategie solidamente monitorati⁹ per assicurare una "graduale integrazione" dei rom, a partire dall'istruzione e dalla formazione professionale, strumenti cruciali per facilitare ai rom di trovare un posto di lavoro e di spezzare il circolo vizioso della povertà e dell'esclusione sociale. Inoltre, sono necessari strumenti/misure giuridicamente vincolati per un'effettiva attuazione degli impegni politici, un rafforzamento dei meccanismi di coordinamento fra i vari programmi e politiche europee e fra l'Unione europea e le altre organizzazioni internazionali, ma anche tra le politiche dell'occupazione, politiche educative, politiche sanitarie e politiche concernenti gli alloggi adeguati. Bisogna infine migliorare e rafforzare le strutture delle amministrazioni nazionali per garantire l'effettiva attuazione delle Strategie nazionali, in particolare, in termini di governance, di cooperazione con le parti interessate e di monitoraggio.

A nostro avviso, occorrerebbe istituire un'Agenzia europea per i rom, dotata di personalità giuridica che agisca in modo autonomo, composta da esperti indipendenti. L'Agenzia dovrebbe svolgere le seguenti funzioni: monitorare e valutare l'attuazione, i progressi delle Strategie e dei programmi nazionali di integrazione dei rom, dell'uso efficace dei Fondi strutturali e d'investimento europei disponibili, informandone la Commissione, anche in vista delle sue valutazioni annuali. Essa dovrebbe anche promuovere lo scambio di esperienze e di buone pratiche tra gli Stati membri, attraverso la rete dei Punti di contatto nazionali per i rom e agevolare i contatti tra le autorità nazionali e le istituzioni europee e internazionali. Inoltre, essa dovrebbe promuovere il dialogo con la società civile rom e cooperare strettamente con organizzazioni non governative, con gli organismi internazionali che agiscono nei settori della promozione e protezione dei diritti umani, della tutela delle minoranze. L'Agenzia dovrebbe anche formulare, presentare pareri, raccomandazioni e proposte alla Commissione, al Parlamento, agli Stati membri su tutte le questioni concernenti il rispetto dei diritti umani, la discriminazione, la tutela delle minoranze, l'inclusione socio-economica, al fine di migliorare l'integrazione economica, sociale, giuridica, culturale dei rom, obiettivo

⁹ Ricordiamo, secondo il "Quadro dell'Unione europea per le strategie d'integrazione dei Rom" (COM(2011) 173 definitivo), la Commissione stila un rapporto sui progressi compiuti dai singoli Stati membri per tutti gli ambiti di sua competenza, ma senza conseguenze giuridiche o politiche per quelli Stati che non adempiscono gli impegni assunti nelle loro Strategie nazionali e che continuano a non garantire la piena uguaglianza dei diritti fondamentali anche ai rom.

perseguito sia dall'Unione europea e i suoi Stati membri, sia dalle organizzazioni internazionali (Nazioni Unite, OSCE, Consiglio d'Europa), come abbiamo notato nel corso della trattazione.

Ci troviamo di fronte a un momento difficile della storia europea, con il manifestarsi della crisi economico-finanziaria, con i recenti problemi migratori e il diffondersi dell'antiziganismo. Per queste ragioni, è importante che l'integrazione dei rom rimanga una priorità sull'agenda europea e che gli Stati membri continuino a rispettare gli impegni derivanti dall'Unione europea e dalla partecipazione alle organizzazioni internazionali.

CRONOLOGIA

250-650 d.C.: In quest'ampio arco di tempo alcune popolazioni dell'India nord-occidentale si spostano in Persia. La loro presenza è attestata dal cronista arabo Hamzah d'Ispahan, nella sua opera sui re di Persia, composta attorno al 950, dal poeta persiano Firdausi ("il Paradisiaco", soprannome di Abu l-Qasim Mansur, Tus, Khorasan 940 ca.-1020) nella sua opera "Shahnameh" ("Il libro dei Re", 1011). Altre testimonianze attendibili sulla presenza dei rom in Persia sono reperibili nell'opera "Annali" del poeta e letterato musulmano Abu al-Faraj al-Isfahani (897-967) o nella cronaca dello storico arabo Ibn al-Thahabi (m. 1033). La presenza dei rom nell'Impero Persiano è segnalata anche da un anonimo mercante italiano, all'inizio del XVI, che visitando Tabriz, in Iran, scrisse: "la città è abitata da Persiani, turcomani e zingari, trattati come membri della setta sufita e indossanti caffettani rossi come il resto della popolazione". Il francese Chardin nel secolo XVIII descrive in Persia "sotto il nome di Kuli un brutta razza di gente, press'a poco simili a quegli zingari che percorrono i nostri paesi, non hanno alcuna religione, passano le loro giornate nell'ozio, pancia al sole, le loro donne, soltanto, fanno setacci e alcuni rozzi lavori incrinì".

969: Emigrazione forzata di atsingani dalla regione di Antiochia verso Filippopoli (oggi Plovdiv, in Bulgaria) sotto l'Imperatore Giovanni I Tzimiskes, organizzata dal Patriarca di Antiochia.

1054: Primi rom provenienti dall'India nord-occidentale segnalati in Grecia.

1068: Un documento del Monte Athos menziona dei "adsincani" come "maghi e ciarlatani".

1255: Il frate francescano Niccolò da Poggibonsi nel diario del suo pellegrinaggio a Gerusalemme descrive l'incontro con "una comunità di persone dalla pelle scura e dagli abiti strani, che andavano di terra in terra con le loro famiglie e con le loro masserizie", probabilmente gli avi dei rom.

1323: Due frati minori, Simon Simeonis e Ugo l'Illuminato, testimoniano la presenza di un gruppo "de genere Chaym" ("della stirpe di Caino"), accampato fuori dalle mura di Candia (Iraklion). Nel suo diario "Itinerarium Symonis Semeonis Ab Hibernia Ad Terram Sanctam" il frate scrisse: "vedemmo anche un gruppo di persone fuori della città che affermano di essere della famiglia di Cam, essi non si fermano mai o raramente in un posto per più di 30 giorni, ma vagabondano e scappano sempre, come per una maledizione divina, dopo il trentesimo giorno si spostano di campo in campo, con le loro lunghe tende nere e basse, e di grotta in grotta".

1325/1330: Un documento del monastero Xiropotamu, sul monte Athos (Grecia), si riferisce ad "Anna, figlia di Limocervalos, sposata a un egiziano".

1340: È istituito a Corfù un "Feudum atsinganorum", dove viveva una comunità di Atsingani sottomessa all'autorità di un barone godendo di particolari privilegi che, successivamente, furono confermati nel 1378 anche dal Governatore della Repubblica di Venezia.

1345/1450: Nel Libro d'Oltremare, Niccolò da Poggibonsi descrive una comunità dalla pelle "di colore nero sozzissimo e dagli svariati vestimenti dalle altre genti".

1348: Lo zar serbo Stefano Dusan legifera le tasse che "le devono pagare quelli che fanno ferri da cavallo e selle".

1350: Decreto dell'Imperatore Giovanni V Paleologo che menziona dei katsivelos (rom) in Grecia.

1378: Prima attestazione documentaria della presenza dei rom sul territorio della Bulgaria in un diploma dello zar di Vidin, Ivano Sisiman.

1384/1385: Leonardo di Niccolò Frescobaldi, un viaggiatore italiano, definisce con il termine romiti alcuni abitanti della città di Modone (una città portuale del Peloponneso, il cui porto era lo scalo principale sulla via della Terra Santa) credendo che fossero occupati a fare "penitenza dei loro peccati che vivono fuori dalle mura della stessa, su un colle, in un insediamento stabile fatto di capanne; sono tutti fabbri ferrai e vivono in condizione di povertà".

1385: Prima attestazione documentaria della presenza dei rom in Romania.

1387: Prima attestazione documentaria della presenza dei rom in Slovenia.

1399: Prima attestazione documentaria della presenza dei rom in Repubblica ceca.

1407: Prima attestazione documentaria della presenza dei rom in Germania.

1418: Prima attestazione documentaria della presenza dei rom Francia.

1419: Prima attestazione documentaria della presenza dei rom in Belgio.

1420: Prima attestazione documentaria della presenza dei rom in Olanda.

1422: Una cronaca bolognese testimonia: "a dì 18 de luglio venne in Bologna un ducha d'Ezitto, lo quale havea nome ed ducha Andrea, et venne cum donne, putti et homini de suo paese; et si possevano essere ben da cento persone. Lo quale ducha si havea renegado la fede christiana... Et poi ch'èl re d'Ungaria gli avè prisi e rebatezadi, volseno ch'egli andasseno per lo mondo sette anni e ch'egli dovessero andare a Roma al papa et poi ritornassero in suo paese".

1423: Prima attestazione documentaria della presenza dei rom in Slovacchia.

1433: Prima attestazione documentaria della presenza dei rom in Danimarca.

1444: Si menziona a Nauplia (nel Peloponneso, una terra che i veneziani cercavano di ripopolare con albanesi e forse anche con rom) il reinsediamento di Johannes Cingannus nella sua posizione di "drungarius acinganorum". La carica di "drungario degli zingari" era assegnata ad un comandante militare, il drungario, che godeva di particolari privilegi ulteriormente confermati nel 1378 dal governatore veneziano; il "drungario degli zingari" occupava il settantaseiesimo posto della gerarchia bizantina. "Tutte le famiglie Zingare erano soggette alla giurisdizione del barone, egli esercitava tutti i diritti della giustizia, ogni anno, il primo maggio, gli Zingari condotti da un capo militare formavano un corteo a suoni di tamburi e di pifferi, davanti alla dimora del signore rizzavano un albero di maggio e cantavano una canzone in onore del barone, costui offriva loro un rinfresco e, l'indomani, riceveva i loro tributi che consistevano in quindici aspri e una gallina per ogni zingaro ammogliato, tale tributo era ripetuto in agosto e al primo dell'anno, mentre l'alfiere pagava uno zecchino d'oro all'anno".

1471: L'assemblea di Lucerna decreta l'espulsione degli "zingari" dalla confederazione svizzera. Si tratta del primo bando conosciuto in Europa.

1492: La Corte spagnola emana il primo bando di espulsione degli "zingari".

1498: Durante la Dieta di Augusta è emanata un'ordinanza contro gli "zingari" del Sacro Romano Impero. Si afferma il principio che chi colpisce gli "zingari" non compie reato.

1501: Prima attestazione documentaria della presenza dei rom in Polonia.

1505: Prima attestazione documentaria della presenza dei rom in Scozia.

1512: Prima attestazione documentaria della presenza dei rom in Svezia.

1513: Prima attestazione documentaria della presenza dei rom in Inghilterra.

1526: Prima attestazione documentaria della presenza dei rom in Portogallo.

1539: In Francia Francesco I emana un decreto di espulsione dei rom.

1540: Prima attestazione documentaria della presenza dei rom in Norvegia.

1554: Inghilterra e Svezia decretano la pena di morte per i rom.

1555/1585: Con una serie di bandi i rom sono espulsi dal regno di Napoli.

1559: Primi rom segnalati in Finlandia.

1566: I rom sono espulsi dallo Stato Pontificio.

1595: Breve regno del Principe rom Ștefan Răzvan in Moldavia, dura da aprile ad agosto.

1713: I rom sono espulsi dal Regno di Savoia.

1758/1773: Maria Teresa d'Austria decreta con una serie di provvedimenti l'assimilazione forzata dei rom. E' vietato il matrimonio tra rom e non rom. I bambini di meno di cinque anni sono tolti ai genitori e affidati a famiglie gagè.

1841: In Italia, Francesco Predari pubblica un libro sugli zingari, nel quale li definisce "rettili umani".

1856: Abolizione della schiavitù dei rom in Romania.

1856: Cesare Lombroso pubblica L'uomo delinquente.

1934: In Svezia iniziano le sterilizzazioni delle donne delle comunità romanès che seguiranno fino al 1975.

1935: In Germania sono emanate le leggi di Norimberga per la difesa della purezza della razza.

1938: In Germania una legge dispone il censimento e la schedatura degli "zingari e nomadi". In Russia, Stalin proibisce l'uso della lingua e cultura rom.

1940: Una circolare dispone il rastrellamento e il concentramento dei rom presenti in Italia.

1942: Himmler dispone l'internamento dei rom tedeschi nei campi di Auschwitz e Birkenau. Nei campi di sterminio tedesco morirono, si stima, circa cinquecentomila rom.

1956: In Russia, Krusciov emana un decreto che vieta il nomadismo e condanna a cinque anni di lavori forzati chi non si adegua. Provvedimenti simili seguono nei paesi dell'Est (Bulgaria, Cecoslovacchia, Polonia, Ungheria e Romania).

1969: Raccomandazione n. 563 dell'Assemblea Consultiva sulla situazione dei rom e dei nomadi in Europa.

1971: Si tiene a Londra il primo "World Romani Congress".

1973: La Svizzera abroga la sottrazione alle famiglie e la sistemazione in istituti di bambini nomadi e rom.

1975: Risoluzione n. 13 del Comitato dei Ministri sulla situazione sociale dei nomadi in Europa, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 22 maggio, durante la 245a riunione.

1979: Riconoscimento della Romani Union come organismo non governativo con potere consultivo presso l'ECOSOC. L'Onu riconosce l'8 aprile in quanto "Giornata internazionale di rom e sinti".

1981: Raccomandazione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa n. 928, "Problemi di educazione e di cultura posti dalle lingue minoritarie e dai dialetti in Europa".

1984: Risoluzione dell'Assemblea parlamentare sulla situazione degli zingari nella Comunità Europea.

1989: Risoluzione del Consiglio dei Ministri dell'Istruzione riuniti in sede di Consiglio concernente la scolarizzazione dei figli degli zingari e dei viaggianti.

1992: Risoluzione Onu n. 66 dal titolo "Protezione dei rom".

1993: Raccomandazione dell'Assemblea parlamentare n. 1203 sulla situazione "degli zingari in Europa".

1995: Risoluzione del Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa n. 16, "Il contributo dei rom alla costruzione di una Europa tollerante". Rapporto CDMG 6 adottato dal Comitato europeo "Sulla situazione degli zingari, rom e sinti in Europa".

1999: Rapporto OSCE sui problemi dei rom e dei sinti.

2000: Raccomandazione n. 4 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sull'educazione dei bambini rom in Europa.

2001: Raccomandazione n. 17 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa per il miglioramento della situazione economica e lavorativa dei rom e dei nomadi in Europa.

2004: Raccomandazione n. 14 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulle condizioni di mobilità e stanziamento dei nomadi in Europa.

2005: Raccomandazione n. 4 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sul miglioramento delle condizioni abitative dei rom e dei nomadi in Europa.

2006: Raccomandazione n. 10 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sul miglioramento dell'accesso alla sanità per i rom e i nomadi in Europa.

2008: A Bruxelles si svolge il primo Summit europeo per i rom.

2010: A Cordoba si svolge il secondo Summit europeo per i rom. L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa adotta la Risoluzione n. 1749 sulla situazione dei rom in Europa e attività attinenti del Consiglio d'Europa.

2011: La Commissione europea pubblica la comunicazione "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020".

2013: Risoluzione del Parlamento europeo sugli aspetti di genere del "Quadro europeo per le strategie nazionali d'integrazione dei Rom". Il Consiglio europeo e i ventotto Stati membri dell'Unione europea adottano il primo strumento giuridico per l'inclusione dei rom, si tratta della Raccomandazione del Consiglio su misure efficaci per l'integrazione dei rom negli Stati membri.

2014: A Bruxelles si svolge il terzo Summit europeo per i rom.

2015: aprile- il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione per istituire la Giornata commemorativa del genocidio dei rom durante la seconda guerra mondiale;

giugno-la Commissione europea pubblica la Relazione sull'attuazione del "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom";

luglio-la prima pronuncia della Corte di Lussemburgo sui rom, Causa C-83/14, CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD v. Komisia za Zashita ot Diskriminatsia.

Fonti: *Kenrick D.*, *Historical Dictionary of the Gypsies (Romanies)*, Lanham, Scarecrow Press, 1998; *Spinelli S.*, "Rom, genti libere", Milano, Dalai, 2012, pp. 47-67.

ALLEGATO



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 5.4.2011
COM(2011) 173 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO
DELLE REGIONI**

Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020

1. Migliorare la situazione dei Rom: un imperativo sociale ed economico per l'Unione e i suoi Stati membri

Molti dei 10-12 milioni di Rom[1] che abitano, secondo le stime, in Europa affrontano nella loro vita quotidiana pregiudizi, intolleranza, discriminazione ed esclusione sociale. Emarginati, vivono in pessime condizioni socioeconomiche. Si tratta di una situazione inaccettabile nell'Unione europea all'inizio del 21° secolo.

La strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva non lascia spazio alla persistente emarginazione economica e sociale di quella che è la principale minoranza in Europa. Occorre un'azione decisa, intrapresa sulla base di un dialogo attivo con i Rom, a livello sia nazionale che europeo. La responsabilità primaria in questo campo spetta alle autorità pubbliche, ma l'impresa non è facile: l'integrazione sociale ed economica dei Rom è un processo su due binari, che richiede un cambiamento di mentalità sia da parte della maggioranza della popolazione che da parte dei membri delle comunità Rom[2].

Prima di tutto, gli Stati membri devono garantire che i Rom non siano discriminati, bensì trattati come ogni altro cittadino dell'UE, con pari accesso a tutti i diritti fondamentali sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Inoltre, occorre intervenire per interrompere il circolo vizioso della povertà che si perpetua da una generazione all'altra. In numerosi Stati membri i Rom rappresentano una proporzione significativa e crescente della popolazione in età scolastica e di conseguenza della futura forza lavoro. I Rom sono una popolazione giovane: per il 35,7% sono di età inferiore a 15 anni, a fronte di una media del 15,7% per la popolazione complessiva dell'UE. L'età media è di 25 anni, mentre quella della popolazione UE è di 40 anni[3]. Alla grande maggioranza dei Rom in età lavorativa manca l'istruzione necessaria per trovare buoni posti di lavoro. Di conseguenza è cruciale investire nell'istruzione dei bambini Rom per consentire loro di potersi poi affermare nel mondo del lavoro. Negli Stati membri che presentano cospicue popolazioni Rom, questo ha già un impatto sull'economia: secondo le stime, in Bulgaria circa il 23% dei nuovi occupati sono Rom, in Romania circa il 21%[4].

Un numero significativo di Rom che vivono nell'UE è rappresentato da cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente. Oltre a subire le stesse dure condizioni di vita di molti cittadini dell'UE di origine Rom, essi devono far fronte ai problemi tipici degli immigrati provenienti da paesi non UE. Tali problemi sono affrontati nel contesto delle politiche dell'UE volte a favorire l'integrazione dei cittadini di paesi terzi, tenendo conto delle esigenze dei gruppi particolarmente vulnerabili[5].

L'integrazione dei Rom non solo apporterà vantaggi sociali, ma produrrà anche benefici economici sia per le popolazioni Rom, sia per le comunità di cui fanno parte. Secondo una recente ricerca della Banca mondiale[6], ad esempio, la piena integrazione dei Rom nel mercato del lavoro produrrebbe benefici economici

stimati, per alcuni paesi, a circa 0,5 miliardi di euro annui. Una maggiore partecipazione dei Rom al mercato del lavoro migliorerebbe la produttività economica, ridurrebbe la spesa pubblica per l'assistenza sociale e aumenterebbe le entrate provenienti dalle imposte sul reddito. Secondo il medesimo studio della Banca mondiale, i benefici fiscali dell'integrazione dei Rom nel mercato del lavoro sono stimati a circa 175 milioni di euro annui per paese. Tutte queste importanti conseguenze economiche e finanziarie dell'integrazione dei Rom potrebbero a loro volta favorire un clima sociale di maggiore apertura alle popolazioni Rom e contribuire in tal modo alla loro rapida integrazione nelle comunità di cui fanno parte.

L'integrazione economica dei Rom contribuirà anche ad aumentare la coesione sociale e il rispetto dei diritti fondamentali, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze, e a eliminare le discriminazioni basate sulla razza, sul colore della pelle, sull'origine etnica o sociale o sull'appartenenza a una minoranza nazionale[7].

L'UE ha presentato agli Stati membri varie proposte volte a promuovere l'integrazione sociale ed economica dei Rom, da ultimo nella sua comunicazione dell'aprile 2010[8]. La direttiva 2000/43/CE obbliga già gli Stati membri a garantire ai Rom (come a ogni altro cittadino dell'UE) un accesso non discriminatorio all'istruzione, all'occupazione, alla formazione professionale, all'assistenza sanitaria, alla protezione sociale e all'alloggio. Un rigoroso monitoraggio dell'attuazione della direttiva può costituire un utile strumento per misurare l'integrazione dei Rom[9].

Malgrado alcuni progressi conseguiti negli ultimi anni sia negli Stati membri che a livello dell'UE[10], la situazione quotidiana della maggior parte dei Rom non registra cambiamenti di rilievo. Secondo quanto rilevato dalla task force della Commissione sui Rom[11], non esistono ancora misure che affrontino in modo energico e proporzionato i problemi sociali ed economici di gran parte della popolazione Rom nell'UE.

Per affrontare questa sfida, dato che il divieto di discriminazione non basta da solo a combattere l'esclusione sociale dei Rom, la Commissione invita le istituzioni dell'UE a sostenere il presente quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom. Si tratta di un mezzo per completare e potenziare la legislazione e le politiche dell'UE in materia di uguaglianza affrontando a livello nazionale, regionale e locale, ma anche tramite il dialogo coi Rom e il coinvolgimento di questi ultimi, le esigenze specifiche dei Rom per quanto riguarda la parità di accesso all'occupazione, all'istruzione, all'alloggio e all'assistenza sanitaria.

Il quadro dell'UE mira a cambiare in modo tangibile le condizioni di vita della popolazione Rom. È la risposta che l'UE intende fornire ai problemi attuali, senza sostituire la responsabilità primaria degli Stati membri in materia. Con il presente quadro, la Commissione europea sollecita gli Stati membri, in proporzione all'entità della popolazione Rom che vive sui rispettivi territori[12] e tenendo conto dei loro diversi punti di partenza, ad adottare o sviluppare un'impostazione globale per l'integrazione dei Rom e a sostenere gli obiettivi illustrati qui di seguito.

2. La necessità di un'impostazione mirata: un quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom

Per conseguire progressi significativi nell'integrazione dei Rom, è giunto il momento di fare un passo avanti: garantire che le politiche di integrazione nazionali, regionali e locali si concentrino sui Rom in modo chiaro e specifico e affrontino le esigenze dei Rom con misure esplicite dirette a prevenire e compensare gli svantaggi che colpiscono tale popolazione. Un approccio mirato, nell'ambito della strategia generale di lotta contro la povertà e l'esclusione – che non escluda dal sostegno altri gruppi vulnerabili ed emarginati – è compatibile con il principio di non discriminazione, a livello sia nazionale che dell'UE. Il principio della parità di trattamento non osta a che uno Stato membro mantenga o adotti misure specifiche dirette a evitare o compensare svantaggi connessi con una determinata razza o origine etnica[13]. Alcuni Stati membri hanno già applicato con successo misure positive a favore dei Rom, ritenendo che le classiche misure di inclusione sociale non bastassero per affrontare le esigenze specifiche dei Rom[14].

Per garantire l'attuazione di politiche efficaci negli Stati membri, la Commissione propone che vengano formulate strategie nazionali di integrazione dei Rom oppure, laddove esistono già, che vengano adeguate in modo da conseguire gli obiettivi dell'UE per l'integrazione dei Rom, con interventi mirati e finanziamenti (nazionali, europei e altro) sufficienti a realizzarli. Propone inoltre soluzioni per combattere gli attuali ostacoli a un uso più efficace dei fondi dell'UE e getta le basi di un solido meccanismo di monitoraggio per garantire risultati concreti a favore dei Rom.

3. Dichiarare l'ambizione dell'UE: stabilire obiettivi per l'integrazione dei Rom

Come dimostra l'analisi annuale della crescita della Commissione europea[15], tanto gli Stati membri quanto l'UE devono impegnarsi a fondo per attuare la strategia Europa 2020 e per raggiungere i suoi obiettivi principali, sostenuti da iniziative faro[16]. Per numerosi Stati membri, affrontare la situazione dei Rom in termini di occupazione, povertà e istruzione significa progredire verso gli obiettivi di Europa 2020 relativi all'occupazione, all'inclusione sociale e all'istruzione.

Gli obiettivi dell'UE per l'integrazione dei Rom devono riguardare, in proporzione all'entità della popolazione Rom, quattro settori cruciali : l'accesso all'istruzione, all'occupazione, all'assistenza sanitaria e all'alloggio . Le norme minime dovrebbero basarsi su indicatori comuni, comparabili e affidabili. È importante conseguire questi obiettivi per aiutare gli Stati membri a raggiungere i fini generali della strategia Europa 2020.

- Accesso all'istruzione : fare in modo che tutti i bambini Rom completino almeno la scuola primaria

La popolazione Rom ha livelli d'istruzioni molto più bassi del resto della popolazione, anche se la situazione varia da uno Stato membro all'altro[17].

Poiché l'istruzione primaria è obbligatoria in tutti gli Stati membri, questi ultimi hanno il dovere di garantire che tale istruzione sia disponibile per tutti i bambini nell'età dell'obbligo scolastico. Secondo le migliori statistiche disponibili offerte dall'indagine sulle forze di lavoro del 2009[18], in media il 97,5% dei bambini nell'UE completa l'istruzione primaria.

Le indagini indicano però che in alcuni Stati membri soltanto un numero limitato di bambini Rom completa l'istruzione primaria[19]. I bambini Rom tendono a essere troppo rappresentati nell'istruzione speciale e in scuole segregate. È necessario rafforzare i legami con le comunità tramite mediatori culturali/scolastici, chiese, associazioni o comunità religiose e tramite l'attiva partecipazione dei genitori dei bambini Rom, migliorare le competenze interculturali degli insegnanti, ridurre la segregazione e garantire il rispetto dell'obbligo di istruzione primaria. La Commissione prevede un'azione comune con il Consiglio d'Europa diretta a formare circa 1 000 mediatori in due anni. I mediatori possono fornire ai genitori informazioni e consigli sul funzionamento del sistema d'istruzione locale e aiutarli a fare in modo che i bambini superino la fase di transizione tra le varie fasi della carriera scolastica.

È ben noto che i bambini che rimangono esclusi dall'istruzione, entrano in ritardo nel sistema scolastico o lo abbandonano troppo presto sperimenteranno in seguito gravi difficoltà, dall'analfabetismo ai problemi di linguaggio al senso di esclusione e inadeguatezza. Di conseguenza, avranno maggiori difficoltà nell'accedere all'istruzione superiore e all'università o a ottenere un buon posto di lavoro. Si incoraggiano pertanto programmi diretti a offrire una seconda opportunità ai giovani che hanno abbandonato il sistema scolastico, compresi programmi esplicitamente destinati ai bambini Rom. Occorre inoltre sostenere la riforma dei programmi di formazione degli insegnanti ed elaborare metodi d'insegnamento innovativi. Per garantire che accedano alle scuole anche i bambini plurisvantaggiati occorre una cooperazione tra più settori e programmi di sostegno adeguati. Il gruppo ad alto livello sull'alfabetizzazione e la campagna di alfabetizzazione che sta lanciando la Commissione come contributo all'iniziativa faro di Europa 2020 "Nuove competenze e nuovi posti di lavoro" metteranno in evidenza l'importanza della lotta contro l'analfabetismo tra bambini e adulti Rom.

La Commissione ha adottato una comunicazione sull'educazione e cura della prima infanzia[20], che ha evidenziato come i tassi di partecipazione dei bambini Rom siano notevolmente inferiori rispetto alla popolazione originaria, nonostante questi bambini presentino maggiori esigenze di sostegno. Un maggiore accesso a un'istruzione della prima infanzia di qualità e non segregativa può rivestire un ruolo fondamentale nel superamento dello svantaggio educativo dei bambini Rom, come evidenziato da azioni pilota sull'integrazione dei Rom attualmente in corso in alcuni Stati membri coi contributi del bilancio UE[21].

Per tale motivo gli Stati membri dovrebbero garantire che tutti i bambini Rom, sedentari o no, abbiano accesso a un'istruzione di qualità e non siano soggetti a discriminazioni o segregazioni. Come minimo, dovrebbero garantire che essi completino la scuola primaria. Dovrebbero inoltre allargare l'accesso a servizi di qualità in materia di istruzione e cura della prima infanzia e ridurre il numero di abbandoni precoci dell'istruzione secondaria, secondo la strategia Europa 2020. I giovani Rom dovrebbero essere fortemente incoraggiati a seguire anche un'istruzione secondaria e terziaria[22].

- Accesso all'occupazione : ridurre il divario in termini di occupazione tra i Rom e il resto della popolazione

Tra gli obiettivi principali della strategia Europa 2020 figura il raggiungimento di un tasso di occupazione del 75% per la popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni (attualmente il tasso medio dell'UE è del 68,8% circa[23]). Dall'analisi annuale della crescita 2011 emerge che gli Stati membri stanno fissando nei programmi di riforma nazionali obiettivi in termini di occupazione in relazione ai quali potranno misurare i progressi compiuti. Le prove empiriche e le ricerche sulla situazione socioeconomica dei Rom evidenziano un notevole divario tra il tasso di occupazione dei Rom e quello del resto della popolazione.

La Banca mondiale ha constatato che i tassi di occupazione dei Rom (specialmente per le donne) sono nettamente inferiori a quelli della maggioranza della popolazione[24]. Un'indagine dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali condotta in sette Stati membri mostra anch'essa notevoli divari e indica che i Rom si considerano fortemente discriminati nel settore dell'occupazione[25].

Per tale motivo gli Stati membri dovrebbero garantire alla popolazione Rom un accesso pieno e non discriminatorio alla formazione professionale, al mercato del lavoro e a strumenti e iniziative per il lavoro autonomo. Occorre inoltre incoraggiare il microcredito e dedicare la debita attenzione, nel settore pubblico, all'assunzione di funzionari qualificati di minoranza Rom. I servizi pubblici per l'impiego possono rivolgersi ai Rom mediante servizi personalizzati e mediazione. Tutto ciò potrà attirare i Rom verso il mercato del lavoro aumentandone in tal modo il tasso di occupazione.

- Accesso all'assistenza sanitaria : ridurre il divario tra i Rom e il resto della popolazione dal punto di vista della situazione sanitaria

La speranza di vita alla nascita nell'UE è di 76 anni per gli uomini e 82 per le donne[26] , ma per i Rom le stime sono inferiori di 10 anni[27]. Inoltre, se il tasso di mortalità infantile nell'UE è di 4,3 per 1 000 nati vivi[28], è dimostrato che nelle comunità Rom esso è molto più elevato. Da una relazione del programma di sviluppo delle Nazioni Unite basata sullo studio di cinque paesi emerge che i tassi di mortalità infantile tra i Rom sono superiori di 2-6 volte a quelli della popolazione totale, a seconda del paese. Anche in altri paesi si riferiscono alti livelli di mortalità infantile nella comunità Rom[29].

Questa disparità riflette il divario generale in termini sanitari tra i Rom e il resto della popolazione, legato a sua volta alle cattive condizioni di vita, alla mancanza di campagne d'informazione mirate, al limitato accesso a cure sanitarie di qualità e all'esposizione a rischi sanitari più gravi. Nell'indagine dell'Agenzia per i diritti fondamentali, anche la discriminazione da parte del personale sanitario si configura come problema specifico dei Rom[30]. Il 17% degli intervistati dichiarava di aver subito discriminazioni in tale contesto nei 12 mesi precedenti. L'uso di servizi di prevenzione tra i Rom è scarso e, secondo alcuni studi, più del 25% dei bambini Rom non ha ricevuto un ciclo completo di vaccinazioni[31].

Per questo motivo gli Stati membri dovrebbero garantire ai Rom, specialmente ai bambini e alle donne, l'accesso a un'assistenza sanitaria di qualità, e fornire loro cure preventive e servizi sociali dello stesso livello e alle stesse condizioni del resto

della popolazione. Laddove possibile, i Rom qualificati dovrebbero essere coinvolti nei programmi sanitari destinati alle loro comunità.

- Accesso all'alloggio e ai servizi essenziali : colmare il divario tra la percentuale dei Rom che ha accesso all'alloggio e ai servizi pubblici (come l'acqua, l'elettricità e il gas) e quella del resto della popolazione

Una percentuale compresa tra il 72% e il 100% dei nuclei familiari dell'UE è collegata a una rete idrica pubblica[32]. La situazione dei Rom, però, è molto peggiore. Le loro condizioni abitative, spesso cattive, comprendono un accesso inadeguato a servizi pubblici come l'acqua, l'elettricità o il gas e i Rom non sedentari spesso hanno difficoltà a trovare siti dotati di accesso alla rete idrica[33]. Questo ha un effetto negativo sulla loro salute e sulla loro integrazione generale nella società.

Per tale motivo gli Stati membri dovrebbero promuovere un accesso non discriminatorio all'alloggio, incluse le abitazioni sociali. Gli interventi nel settore abitativo devono far parte di un approccio integrato comprendente, in particolare, l'istruzione, la sanità, l'assistenza sociale, l'occupazione e la sicurezza, nonché provvedimenti contro la segregazione. Gli Stati membri dovrebbero inoltre affrontare le esigenze specifiche dei Rom non sedentari (ad esempio permettere loro di accedere ad aree di sosta adeguate). Gli interventi dovrebbero essere realizzati attivamente con programmi mirati che coinvolgano autorità regionali e locali.

4. Strategie nazionali di integrazione dei Rom: un chiaro impegno politico da parte degli Stati membri

Sulla base dell'esperienza compiuta dagli Stati membri, compresi quelli che hanno partecipato al Decennio Rom[34], la Commissione invita gli Stati membri ad allineare le loro strategie nazionali di integrazione dei Rom all'impostazione mirata definita sopra e a estendere il loro periodo di programmazione fino al 2020. Gli Stati membri che non dispongono ancora di strategie nazionali sui Rom sono invitati a fissare obiettivi analoghi, in proporzione all'entità della popolazione Rom che vive sui loro territori[35] e tenendo conto dei loro diversi punti di partenza e delle specificità di tali popolazioni.

Le strategie nazionali dovrebbero seguire un'impostazione mirata che contribuisca attivamente, in linea con i principi di base comuni sull'inclusione dei Rom [36], a integrare i Rom nella società e a eliminare la segregazione, laddove essa esiste. Dovrebbero inoltre collocarsi nel quadro generale della strategia Europa 2020 e contribuire a tale quadro, e di conseguenza essere coerenti con i programmi di riforma nazionali .

Nell'elaborare le strategie nazionali di integrazione dei Rom, gli Stati membri dovrebbero partire dalle seguenti impostazioni:

- stabilire obiettivi nazionali raggiungibili per l'integrazione dei Rom , allo scopo di colmare il divario tra i Rom e il resto della popolazione. Tali obiettivi dovrebbero riguardare, come minimo, i quattro obiettivi dell'UE per l'integrazione dei Rom, ossia l'istruzione, l'occupazione, la sanità e l'alloggio;

- individuare eventuali microregioni svantaggiate o quartieri isolati in cui vivono le comunità più svantaggiate, avvalendosi di indicatori socioeconomici e territoriali già disponibili (livelli d'istruzione molto bassi, disoccupazione a lungo termine e così via);
- stanziare finanziamenti sufficienti a carico dei bilanci nazionali , che saranno completati, se opportuno, da finanziamenti internazionali e dell'UE;
- istituire metodi di monitoraggio efficaci per valutare l'effetto delle misure di integrazione dei Rom e un meccanismo riveduto per l'adeguamento della strategia;
- concepire, realizzare e monitorare le strategie in stretta cooperazione e basandosi su un dialogo ininterrotto con la società civile Rom e con le autorità regionali e locali
- nominare un punto di contatto nazionale per la strategia nazionale di integrazione dei Rom avente il potere di coordinare lo sviluppo e l'attuazione della strategia oppure, laddove opportuno, affidarsi alle opportune strutture amministrative già esistenti.

Gli Stati membri sono invitati a elaborare o rivedere le loro strategie nazionali di integrazione dei Rom e a presentarle alla Commissione entro la fine di dicembre del 2011. Nella primavera del 2012, prima della riunione annuale della piattaforma sui Rom, la Commissione valuterà le strategie nazionali e riferirà al Parlamento europeo e al Consiglio in merito ai progressi conseguiti.

5. Ottenere risultati concreti per le popolazioni Rom

L'applicazione e il successo delle strategie nazionali di integrazione dei Rom dipenderanno in larga misura da uno stanziamento effettivo e sufficiente di risorse nazionali. I finanziamenti dell'UE da soli non possono certamente risolvere la situazione dei Rom, ma la Commissione rammenta che attualmente sono programmati finanziamenti dell'UE fino a 26,5 miliardi di euro per sostenere l'impegno degli Stati membri a favore dell'inclusione sociale, ivi comprese le iniziative di aiuto ai Rom[37].

Nell'aprile 2010 la Commissione[38] ha invitato gli Stati membri a garantire che gli strumenti finanziari dell'UE già in uso, in particolare i Fondi strutturali e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, fossero accessibili ai Rom. Tale impostazione è stata approvata dal Consiglio nel giugno 2010[39]. Tuttavia, la maggior parte degli Stati membri non ricorre ancora in misura sufficiente ai fondi disponibili dell'UE per rispondere alle esigenze dei Rom.

Conseguire progressi nell'attuale periodo di programmazione (2007-2013)...

- Per colmare le carenze nello sviluppo di strategie adeguate e di misure efficaci per applicare tali strategie, laddove esistono, gli Stati membri sono invitati a modificare i loro programmi operativi cofinanziati dai Fondi strutturali e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale al fine di sostenere meglio i progetti destinati ai Rom e di renderli conformi alle rispettive strategie nazionali di integrazione dei Rom.

- La Commissione esaminerà insieme agli Stati membri i cambiamenti apportati ai loro programmi operativi per rispondere a nuove esigenze, semplificare la realizzazione e accelerare l'attuazione delle priorità, ivi compreso il ricorso all'approccio integrato nel settore edilizio previsto dal regolamento modificato del Fondo europeo di sviluppo regionale[40]. La Commissione analizzerà prontamente le richieste di modifica dei programmi collegate alle strategie nazionali di integrazione dei Rom.

- Esistono cospicui fondi di assistenza tecnica dell'UE a disposizione degli Stati membri (il 4% della dotazione complessiva di tutti i Fondi strutturali); alla fine del 2009 gli Stati membri avevano utilizzato in media soltanto il 31% delle dotazioni previste. Tali fondi andrebbero perduti se non fossero utilizzati. Nel formulare le strategie nazionali di integrazione dei Rom, gli Stati membri dovrebbero quindi ricorrere più ampiamente all'assistenza tecnica dell'UE[41] per migliorare le loro capacità di gestione, monitoraggio e valutazione anche rispetto ai progetti destinati ai Rom. Tali strumenti potrebbero essere usati dagli Stati membri anche per ottenere consulenze tecniche di organizzazioni regionali, nazionali e internazionali negli interventi di preparazione, attuazione e monitoraggio.

- Per ovviare alle carenze di capacità, quali la mancanza di competenze e di capacità amministrative da parte delle autorità responsabili della gestione e la difficoltà di combinare diversi fondi per sostenere progetti integrati, la Commissione invita gli Stati membri a valutare la possibilità di affidare la gestione e l'attuazione di alcune parti dei loro programmi a istanze intermedie quali organizzazioni internazionali, enti regionali per lo sviluppo, chiese e organizzazioni o comunità religiose, nonché organizzazioni non governative, dotate di un'esperienza comprovata nell'integrazione dei Rom e di una solida conoscenza degli attori sul terreno[42]. A tale proposito, la rete del Comitato economico e sociale europeo potrebbe costituire uno strumento utile[43].

- Gli Stati membri dovrebbero inoltre valutare l'opportunità di ricorrere allo strumento europeo Progress di microfinanza[44], a titolo del quale sono disponibili in tutto 100 milioni di euro di finanziamenti per il periodo 2010-2013. Secondo la Commissione, tale importo può salire a più di 500 milioni di euro in microcrediti nei prossimi otto anni. Le comunità Rom sono uno dei gruppi destinatari dello strumento[45]. Offrendo a tali comunità la possibilità di avviare attività produttive autonome sarebbe possibile motivare le persone a partecipare attivamente al lavoro regolare, ridurre la dipendenza dagli aiuti e ispirare le generazioni future.

- Nell'elaborare e nell'attuare le strategie di integrazione dei Rom, gli Stati membri sono incoraggiati a ricorrere all'iniziativa europea in materia di innovazione sociale che la Commissione intende varare nel 2011, come previsto dall'iniziativa "Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale". Questa impostazione innovativa può contribuire a rendere più efficaci le politiche di inclusione sociale.

...e oltre il 2013

Poiché le strategie nazionali di integrazione dei Rom devono coprire il periodo 2011-2020, è importante utilizzare al meglio i finanziamenti che saranno disponibili a titolo del nuovo quadro finanziario pluriennale (QFP), che stabilirà le modalità di sostegno degli obiettivi di Europa 2020 nell'ambito del futuro bilancio dell'UE.

Fin dal suo concepimento, la strategia Europa 2020 tiene conto della situazione della popolazione Rom[46]. Azioni a sostegno dell'integrazione dei Rom saranno previste dagli opportuni strumenti finanziari dell'UE, in particolare i fondi della politica di coesione. Nell'elaborare le sue proposte per il futuro quadro normativo della politica di coesione, sulla base degli orientamenti presentati nella revisione del bilancio[47] e nelle conclusioni della quinta relazione sulla coesione, la Commissione cercherà di superare le eventuali barriere che impediscono oggi di usare in modo efficace i fondi della politica di coesione a favore dell'integrazione dei Rom.

Sarà importante assicurare che le priorità di investimento dei vari fondi utilizzabili nel settore dell'inclusione sociale e della lotta contro la povertà favoriscano l'attuazione dei programmi di riforma nazionali e delle strategie nazionali di integrazione dei Rom, e che stabiliscano le condizioni necessarie per un sostegno efficace e orientato ai risultati, compresa una migliore valutazione. Sarà inoltre valutata la possibilità di ricorrere a incentivi positivi per sanare le ineguaglianze. Al contempo, la semplificazione delle procedure a vantaggio degli utenti del programma sarà uno degli elementi principali che la Commissione prenderà in considerazione nell'elaborare le future proposte: si tratta di un aspetto essenziale per i progetti che riguardano le esigenze dei Rom.

6. Promuovere l'integrazione dei Rom anche al di fuori dell'UE: la situazione specifica dei paesi dell'allargamento

La strategia di allargamento della Commissione[48] ha evidenziato la situazione precaria di molte comunità Rom nei Balcani occidentali e in Turchia, che contano, secondo le stime del Consiglio d'Europa, 3,8 milioni di persone.

Nei paesi dell'allargamento i Rom hanno problemi analoghi o addirittura più gravi dei Rom che vivono in molti Stati membri dell'UE: esclusione sociale, segregazione ed emarginazione con la conseguente mancanza di istruzione, disoccupazione cronica, accesso limitato all'assistenza sanitaria, agli alloggi e ai servizi essenziali, povertà diffusa. Inoltre, a causa delle guerre scoppiate nella regione dei Balcani, molte famiglie Rom sono state costrette a sfollare in altri paesi della regione o in Europa occidentale. In Turchia, gran parte degli svariati gruppi Rom soffre di esclusione sociale a più livelli.

L'esperienza tratta dalle passate adesioni indica come la promozione dell'inclusione dei Rom richieda un accentuato impegno politico, lo stanziamento di risorse adeguate a titolo dei bilanci nazionali, un migliore coordinamento con i donatori interessati, una valutazione sistematica e un monitoraggio rafforzato. Gli obiettivi dell'UE per l'integrazione dei Rom sono di pari rilevanza per questi paesi, le cui strategie nazionali di integrazione dei Rom e i relativi piani d'azione (elaborati nella maggior parte dei casi nel quadro del Decennio per l'inclusione dei Rom 2005-2015) dovrebbero quindi essere riveduti secondo tali obiettivi. La Turchia deve ancora adottare un quadro nazionale per l'inclusione dei Rom.

La Commissione è determinata a sostenere, a livello regionale e nazionale, l'impegno profuso da tali paesi per aumentare l'inclusione sociale ed economica dei Rom, nei seguenti modi:

- migliorando l'elargizione di aiuti a titolo dello strumento di assistenza preadesione al fine di una programmazione nazionale e multibeneficiari strategica e orientata ai risultati, incentrata su un approccio settoriale di sviluppo sociale. La Commissione sta attuando o pianificando progetti per un valore totale di più di 50 milioni di euro, di cui potrebbero beneficiare esclusivamente o parzialmente anche le comunità Rom;

- aumentando il coinvolgimento della società civile mediante la promozione di un dialogo istituzionalizzato coi rappresentanti dei Rom, affinché questi partecipino e assumano responsabilità nella formulazione, nell'attuazione e nel monitoraggio delle politiche a livello regionale, nazionale e locale;

- controllando attentamente i progressi conseguiti da ciascun paese riguardo alla situazione economica e sociale dei Rom e presentando ogni anno le relative conclusioni nella relazione sull'avanzamento dell'allargamento.

7. Responsabilizzare la società civile: potenziare il ruolo della piattaforma europea per l'inclusione dei Rom

La piattaforma europea per l'inclusione dei Rom[49] costituisce un utile forum per la discussione e l'azione concertata di tutte le parti interessate: istituzioni dell'UE, governi nazionali, organizzazioni internazionali, mondo accademico e rappresentanti della società civile Rom. La piattaforma ha contribuito notevolmente a rendere le politiche europee e nazionali più sensibili alle esigenze dei Rom.

La Commissione è determinata a svolgere un ruolo più accentuato nell'ambito della piattaforma e a potenziarne le funzioni, basandosi sull'esperienza acquisita e collegando la sua attività ai quattro settori prioritari delle strategie nazionali di integrazione dei Rom.

La piattaforma dovrebbe offrire alle parti interessate, specialmente ai rappresentanti delle comunità Rom, l'opportunità di svolgere un ruolo nell'ambito del quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom. Così potenziata, la piattaforma può aiutare gli Stati membri a individuare le risposte politiche adeguate, tramite lo scambio di buone pratiche e l'esame delle strategie delle organizzazioni internazionali esperte nella promozione dell'inclusione dei Rom. Potrà inoltre fornire alla Commissione informazioni sui risultati degli sforzi compiuti a livello nazionale tramite la voce della società civile Rom.

8. Misurare i progressi compiuti: stabilire un solido sistema di monitoraggio

Attualmente è difficile ottenere dati precisi, dettagliati e completi sulla situazione dei Rom negli Stati membri e identificare le misure concretamente applicate per combattere l'emarginazione e la discriminazione dei Rom, e risulta impossibile valutare se tali misure abbiano prodotto i risultati previsti. È pertanto essenziale raccogliere dati affidabili.

Per tale motivo occorre istituire un solido meccanismo di monitoraggio dotato di parametri chiari, tale da garantire che i risultati tangibili siano misurati, che i fondi destinati all'integrazione dei Rom abbiano raggiunto i beneficiari finali, che si stia

avanzando verso gli obiettivi d'integrazione dei Rom e che siano state applicate strategie nazionali a favore di tale integrazione.

La Commissione riferirà ogni anno al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti per l'integrazione della popolazione Rom negli Stati membri e per il conseguimento degli obiettivi.

Per svolgere questo compito la Commissione si baserà sul progetto pilota di indagine sulle famiglie Rom condotto dal programma di sviluppo delle Nazioni Unite in collaborazione, soprattutto, con la Banca mondiale e con l'Agenzia per i diritti fondamentali[50]. La Commissione invita l'Agenzia a estendere l'indagine sui Rom a tutti gli Stati membri e a svolgerla periodicamente, per misurare i progressi compiuti sul terreno. L'Agenzia, in collaborazione con altri organismi interessati quali la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, raccoglierà dati sulla situazione dei Rom per quanto riguarda l'accesso all'occupazione, all'istruzione, all'assistenza sanitaria e all'alloggio. I dati saranno raccolti anche tramite ricerche specifiche finanziate dal programma di scienze socioeconomiche e di scienze umane del Settimo programma quadro. Nel corso di questo processo, la Commissione, l'Agenzia per i diritti fondamentali e gli altri organi dell'UE rispetteranno, a norma dell'articolo 4, paragrafo 2, del TUE, l'identità nazionale degli Stati membri insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali.

La Commissione terrà conto anche delle azioni in corso nell'ambito del metodo di coordinamento aperto nel settore delle politiche sociali e di altri contributi degli Stati membri basati sui rispettivi sistemi di monitoraggio dell'integrazione dei Rom. Il controllo approfondito dell'attuazione delle strategie nazionali di integrazione dei Rom svolto dagli Stati membri e dalle parti interessate è un metodo appropriato per aumentare la trasparenza e la responsabilità e garantire in tal modo la massima efficacia delle azioni di integrazione dei Rom.

I programmi di riforma nazionali, insieme con il processo di monitoraggio e di valutazione inter pares della strategia Europa 2020, dovrebbero costituire un'ulteriore fonte di informazioni per valutare i progressi compiuti e fornire orientamenti agli Stati membri.

Per ottenere dati utili sul lungo termine, la Commissione favorirà inoltre la cooperazione tra gli uffici statistici nazionali ed Eurostat, in modo da poter individuare innanzitutto metodi di mappatura delle microregioni meno sviluppate dell'UE, in cui vivono i gruppi più emarginati, specialmente Rom. Questa impostazione territoriale di raccolta dei dati ha una rilevanza diretta per la lotta contro la povertà e l'emarginazione dei Rom. Inoltre, l'Agenzia per i diritti fondamentali dovrebbe collaborare con gli Stati membri per sviluppare metodi di monitoraggio che possano fornire analisi comparative della situazione dei Rom in tutta Europa.

9. Conclusione: 10 anni per cambiare le cose

Il quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom offre l'opportunità di unire le forze a tutti i livelli (europeo, nazionale e regionale) e con tutte le parti interessate, compresi i Rom, per risolvere uno dei più gravi problemi

sociali in Europa: mettere fine, cioè, all'esclusione dei Rom. Si tratta di un quadro complementare alle normative e alle politiche UE già esistenti nei settori del divieto di discriminazione, dei diritti fondamentali, della libera circolazione delle persone e dei diritti dei minori[51]. Tale quadro stabilisce gli obiettivi dell'UE per l'integrazione dei Rom da conseguire a livello nazionale, regionale e locale. Questi ambiziosi obiettivi potranno essere raggiunti solo in presenza di un chiaro impegno da parte degli Stati membri e delle autorità nazionali, regionali e locali, con il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile Rom.

La Commissione invita il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, il Consiglio, il Comitato delle regioni e il Comitato economico e sociale europeo ad approvare il quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom. Da oltre un decennio le istituzioni dell'UE sollecitano regolarmente gli Stati membri e i paesi candidati ad aumentare l'integrazione sociale ed economica dei Rom; è ora di passare dalle buone intenzioni ad azioni più concrete.

Allegato — Tabella elaborata in base ai dati del Consiglio d'Europa (http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/default_en.asp)

Dati tratti da un documento redatto dalla divisione "Rom e Travellers" del Consiglio d'Europa |

[1] Il termine Rom è usato nel presente testo, come in altri documenti politici del Parlamento europeo e del Consiglio europeo, come termine generale riferito a gruppi di persone più o meno accomunate da alcune caratteristiche culturali, come Sinti, Travellers, Kalé, Gens du voyage, ecc., che siano sedentari o meno; si stima che circa l'80% dei Rom sia sedentario (SEC(2010)400).

[2] COM(2010) 133, pag. 5.

[3] Fundación Secretariado Gitano, Health and the Roma community, analysis of the situation in Europe , 2009. Lo studio esamina la Bulgaria, la Repubblica ceca, la Grecia, il Portogallo, la Romania, la Slovacchia e la Spagna.

[4] Banca mondiale, Roma Inclusion: An Economic Opportunity for Bulgaria, the Czech Republic, Romania and Serbia , settembre 2010.

[5] Una comunicazione su un'agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi è prevista per il 2011.

[6] Banca mondiale, Roma Inclusion: An Economic Opportunity for Bulgaria, the Czech Republic, Romania and Serbia , settembre 2010.

[7] Articolo 2 del trattato sull'Unione europea e articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

[8] L'integrazione sociale ed economica dei Rom in Europa (COM (2010)133).

[9] Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica (GU L 180 del 19.7.2009).

[10] COM(2010) 133, sezione 2.

[11] La task force della Commissione sui Rom è stata istituita il 7 settembre 2010 per semplificare, valutare e analizzare l'uso (e l'efficacia) dei fondi dell'UE a favore dell'integrazione dei Rom da parte di tutti gli Stati membri e per individuare eventuali carenze nell'utilizzo di tali fondi.

[12] Le stime del Consiglio d'Europa sono illustrate sul sito http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/default_EN.asp, e allegate alla presente comunicazione.

[13] Direttiva 2000/43/CE del Consiglio (GU L 180 del 19.7.2000).

[14] Ad esempio, l'organizzazione locale britannica Traveller Education Support Services (TESS) mira specificamente a ottenere parità di accesso all'istruzione e risultati scolastici di pari livello per i bambini Traveller e Rom. L'organizzazione JOBS per il progetto sui Rom in Bulgaria offre assistenza ai Rom disoccupati e sostegno agli imprenditori. Altri esempi si trovano nella relazione della Commissione Improving the tools for the social inclusion and non-discrimination of Roma in the EU (2010). Si veda inoltre lo studio della Commissione europea International perspectives on positive action measures (2009).

[15] Analisi annuale della crescita: progredire nella risposta globale dell'UE alla crisi (COM (2011) 11).

[16] Delle sette iniziative faro, le più rilevanti nel presente contesto sono la "Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale", "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro" e "L'Unione dell'innovazione".

[17] Soltanto il 10% circa dei Rom segue un'istruzione secondaria, secondo l'indagine 2008 dell'Open Society Institute (dati disponibili per sette Stati membri).

[18] Indagine sulle forze di lavoro 2009 - <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/lfs>

[19] Open Society Institute, International Comparative Data Set on Roma Education , 2008. I dati sull'istruzione primaria sono disponibili per sei Stati membri: Bulgaria, Ungheria, Lettonia, Lituania, Romania e Slovacchia. La media ponderata per questi Stati membri è 42%.

[20] COM(2011) 66.

[21] Progetto pilota "Un buon inizio: migliorare l'accesso a servizi di qualità per i bambini Rom".

[22] In questo contesto, si dovrebbe esaminare l'opportunità di ricorrere ad approcci innovativi come l'accesso all'apprendimento e all'acquisizione di competenze basato sulle TIC.

[23] COM (2011) 11, allegato 3, "Progetto di relazione comune sull'occupazione". Secondo l'indagine sulle forze di lavoro 2009, il tasso di disoccupazione nel 2009 era del 62,5% per le donne e del 75,8% per gli uomini:http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_10

[24] Banca mondiale, op. cit.

[25] Agenzia per i diritti fondamentali, Inchiesta sulle minoranze e le discriminazioni nell'Unione europea, relazione con dati mirati, 2009.

[26]

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/dataset?p_product_code=TSDPH100

[27] Solidarietà in materia di salute: riduzione delle disuguaglianze sanitarie nell'UE (COM (2009) 567 definitivo). Si veda anche Fundación Secretariado Gitano, op cit. e lo studio di Sepkowitz K, Health of the World's Roma population , 2006, basato sulla situazione nella Repubblica ceca, in Irlanda, in Slovacchia e in Bulgaria.

[28] Proporzione tra il numero di bambini morti a un'età inferiore a un anno e il numero di nati vivi durante l'anno in esame. Dati Eurostat 2009:http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_minfind&lang=en

[29] UNDP, The Roma in Central and Eastern Europe, Avoiding the Dependency Trap , 2003. I paesi in questione sono Bulgaria, Romania, Slovacchia, Ungheria e Repubblica ceca. Commissione per la parità e i diritti dell'uomo, Inequalities Experienced by Gypsy and Traveller Communities : A review , 2009.

[30] Agenzia per i diritti fondamentali, Inchiesta sulle minoranze e le discriminazioni nell'Unione europea, relazione con dati mirati, 2009.

[31] Fundación Secretariado Gitano, op.cit. Si veda anche University of Sheffield, The Health Status of Gypsies and Travellers in England, 2004.

[32] Dati Eurostat 2002: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/8-21032006-AP/EN/8-21032006-AP-EN.PDF

[33] Agenzia per i diritti fondamentali, "Le condizioni di alloggio dei rom e dei nomadi nell'Unione europea, relazione comparativa", 2009.

[34] Il Decennio per l'inclusione dei Rom 2005-2015 è un'iniziativa internazionale che riunisce governi, organizzazioni internazionali partner e la società civile, al fine di accelerare i progressi in direzione dell'inclusione dei Rom ed esaminare tali progressi in modo trasparente e quantificabile. Attualmente partecipano all'iniziativa dodici paesi: Bulgaria, Repubblica ceca, Ungheria, Romania, Slovacchia, Spagna, nonché Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia, Ex Repubblica iugoslava di Macedonia, Montenegro e Serbia. La Slovenia ha lo status di osservatore. Le organizzazioni internazionali partner dell'iniziativa sono Banca mondiale, OSI, PNUS, Consiglio d'Europa, Consiglio della Banca europea, OSCE, ERIO, ERTF, ERRC, UN-HABITAT, UNHCR e UNICEF.

[35] Si vedano le stime del Consiglio d'Europa sul sito http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/default_EN.asp, allegate alla presente comunicazione.

[36] I dieci principi di base comuni sull'inclusione dei Rom sono stati presentati in occasione della prima riunione della piattaforma integrata per l'inclusione dei Rom, che ha avuto luogo il 24 aprile 2009, e sono stati allegati alle conclusioni del Consiglio dell'8 giugno 2009. Si tratta dei seguenti principi: 1) politiche costruttive, pragmatiche e non discriminatorie; 2) approccio mirato esplicito ma non esclusivo; 3) approccio interculturale; 4) mirare all'integrazione generale; 5) consapevolezza della dimensione di genere; 6) divulgazione di politiche basate su dati comprovati; 7) uso di strumenti dell'UE;

8) coinvolgimento degli enti regionali e locali; 9) coinvolgimento della società civile; 10) partecipazione attiva dei Rom.

[37] A titolo del Fondo sociale europeo, sono stati stanziati 9,6 miliardi di euro per il periodo 2007-2013 a favore di misure per l'integrazione socioeconomica delle persone meno favorite – tra cui i Rom emarginati - e 172 milioni di euro sono stati esplicitamente destinate ad azioni per l'integrazione dei Rom. Per quanto riguarda il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), più di 16,8 miliardi di euro sono destinati alle infrastrutture sociali.

[38] COM(2010) 133.

[39] Conclusioni del Consiglio del 7 giugno 2010, 10058/10+COR 1.

[40] Regolamento (UE) n. 437/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 132 del 29.5.2010). Il 9 febbraio 2011 la Commissione ha pubblicato una nota orientativa sull'attuazione degli interventi in materia di edilizia abitativa a favore delle comunità emarginate a titolo del FESR, approvata dal Comitato di coordinamento dei Fondi.

[41] "Politica di coesione: relazione strategica 2010 sull'attuazione dei programmi 2007-2013", SEC(2010) 360 (COM(2010) 110 definitivo). Secondo la relazione, gli Stati membri hanno utilizzato in media solo il 31% dei contributi a sostegno della preparazione, dell'attuazione e del monitoraggio della politica di coesione.

[42] A norma degli articoli 42 e 43 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, relativi alle sovvenzioni globali (GU L 210 del 31.7.2006).

[43] Il Comitato economico e sociale europeo dispone di una rete di punti di contatto nazionali nella società civile organizzata tramite i comitati economici e sociali nazionali e organizzazioni analoghe.

[44] Decisione n. 283/2010/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 marzo 2010.

[45] La Commissione sostiene già, ad esempio, il Kiútprogram, un progetto pilota su piccola scala destinato alle comunità Rom in Ungheria, che fornisce microprestiti di valore relativamente ridotto.

[46] Gli orientamenti integrati sulle politiche economiche e le politiche dell'occupazione (n. 10) contengono un riferimento esplicito ai Rom. Inoltre, l'iniziativa faro "Piattaforma contro la povertà e l'esclusione sociale" indica come affrontare l'integrazione dei Rom nell'ambito della politica generale di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale. Altri orientamenti per le politiche a favore dell'occupazione promuovono l'accesso all'occupazione in modo tale da favorire l'integrazione socioeconomica della popolazione Rom.

[47] Revisione del bilancio dell'Unione europea (COM(2010) 700 definitivo).

[48] Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2010-2011 (COM(2010) 660 definitivo).

[49] La piattaforma si è riunita per la prima volta nel 2009, in seguito alle conclusioni del Consiglio Affari generali dell'8 dicembre 2008, che invitavano la Commissione a "organizzare lo scambio di buone pratiche e di esperienze tra gli Stati membri nel settore dell'inclusione dei Rom, a fornire un sostegno in materia di analisi e a stimolare la collaborazione tra tutte le parti interessate alle questioni relative ai Rom, comprese le loro

organizzazioni rappresentative, nell'ambito di una piattaforma europea integrata" (conclusioni del Consiglio Affari generali, 15976/1/08 REV 1).

[50] Indagine PNUS, cofinanziata dalla DG REGIO e condotta in collaborazione con la DG REGIO, l'Agenzia per i diritti fondamentali, la Banca mondiale e l'OSI nella primavera 2011 (risultati pubblicati in autunno). L'indagine è stata condotta in 11 Stati membri (Bulgaria, Repubblica ceca, Grecia, Ungheria, Polonia, Romania, Slovacchia, Francia, Italia, Spagna e Portogallo).

[51] Programma UE per i diritti dei minori (COM(2011) 60 definitivo).

INDICE DELLA GIURISPRUDENZA

a) Corte di giustizia dell'Unione europea

Sentenza dell'11 luglio 1985, Mutsch, C-137/84, ECLI:61984CJ0137;
Sentenza del 26 settembre 1996, Data Delecta, C-43/95, ECLI:EU:C:1996:357;
Sentenza del 24 novembre 1998, Bickel e Franz, C-274/96, ECLI: 61996CJ0274;
Sentenza del 6 giugno 2000, Angonese, C-281/98, ECLI: 61998CJ0281;
Sentenza del 17 settembre 2002, Baumbast, C-413/99, ECLI: 61999CJ0413;
Sentenza dell'8 marzo 2001, Gourmet, C-405/98, ECLI: 61998CJ0405;
Sentenza del 23 marzo 2006, The Queen, C-535/03, ECLI: 62003CJ0535;
Sentenza del 10 luglio 2008, Feryn, C-54/07, ECLI: 62007CC0054;
Sentenza del 4 settembre 2008, UTECA, C-222/07, ECLI: C2013/222/07;
Sentenza del 19 gennaio 2010, Küçükdeveci, C-555/07, ECLI: 62007CJ0555;
Sentenza del 31 gennaio 2011, Belov, C-394/11, ECLI:EU:C:2013:48;
Sentenza del 25 aprile 2013, Accept, C-81/12, ECLI:EU:C:2013:275;
Sentenza del 13 giugno 2013, Pokornà, C-322/13, ECLI: 62013CN0322;
Sentenza del 16 luglio 2015, CHEZ RB., C-83/14, ECLI: 62014CC0083;
Conclusioni dell'Avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer dell'11 gennaio 2007, Stamatelaki, C-444/05, ECLI:EU:C:2007:24;
Conclusioni dell'Avvocato generale Kokott del 5 marzo 2009, UTECA, C-222/07, ECLI:EU:C:2008:468;

b) Corte Europea dei Diritti dell'Uomo

Assenov and others v. Bulgaria (24760/94), sentenza del 28 novembre 1998;
Velikova v. Bulgaria (41488/98), sentenza del 18 maggio 2000;
Chapman c. Regno Unito (27238/95), sentenza del 18 gennaio 2001;

Anguelova v. Bulgaria (38361/97), sentenza del 13 giugno 2002;
Timishev v. Russia (55762/00), sentenza del 13 dicembre 2005;
DH v. Repubblica Ceca (57325/00), sentenza del 13 novembre 2007;
Stoica v. Romania (42722/02), sentenza del 4 marzo 2008;
Sampanis and others v. Grecia (32526/05), sentenza del 5 giugno 2008;
Muñoz Díaz v. Spain (49151/07), sentenza dell'8 dicembre 2009;
Orsus and others v. Croatia (15766/03), sentenza del 16 marzo 2010;
Carson v. Regno Unito (42184/05), sentenza del 16 marzo 2010;
V.C v. Slovakia (18968/07), sentenza del 8 novembre 2011;
N.B v. Slovakia (29518/10), sentenza del 12 luglio 2012;
Horváth and Kiss v. Ungheria (11146/11), sentenza del 29 gennaio 2013;
Campeanu v. Romania (47848/08), sentenza del 14 luglio 2014;

BIBLIOGRAFIA

Monografie e opere collettanee

ACHIM V., The Roma in Romanian History, Central European University Press, Budapest, 2004;

———, Documente privind deportarea țiganilor în Transnistria, Editura Enciclopedică, București, vol. 1 e 2, 2004;

ACTON T., Gypsy Politics and Social Change, London, 1974;

AGARIN T., BROSIC M., Minority Integration in Central Eastern e Europe: An Introduction, in ID. (eds), Minority Integration in Central Eastern Europe. Between Ethnic Diversity and Equality, Amsterdam, Rodopi, 2009, p. 7 ss;

ALTOMONTE L., Con gli zingari per un cammino diverso, Opera Nomadi, Reggio Calabria, 1997;

AMADEI M., BOCCHIERI R., GIROLAMI A., Un omnibus per i Rom. Note per una didattica in presenza di alluni zingari, Opera Nomadi, Commissione delle Comunità europee, Ministero della Pubblica Istruzione, Roma, 1994;

ARLATI A., MANNA F., CUOMO C., Gli zingari. Storia, tradizioni, lingua e cultura di un popolo senza patria, Tetti, Milano, 1997;

ASSEO H., Les tsiganes, une destinée européenne, Gallimard, Paris, 1994 ;

———, L'extermination des Tsiganes, Bruxelles, 2003;

AUSENDA G., Tzigani, vita di un nomade, Bompiano, Milano, 1975;

BALDIN S., Il Consiglio d'Europa e l'inclusione sociale dei rom e viaggianti, in BALDIN S., ZAGO M., Il mosaico Rom: specificità culturali e governance multilivello, FrancoAngeli, Milano, 2011, p. 161 ss.

———, Le minoranze rom in Europa: proposte classificatorie e accomodamento delle istanze identitarie, in BONETTI P., SIMONI A., VITALE T., La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia, Giuffrè, 2011, p. 175 e ss.;

———, Le minoranze Rom fra esclusione sociale e debole riconoscimento giuridico: uno studio di diritto pubblico europeo e comparato, Bologna: Bononia University Press, 2012;

BARANY Z., The East European Gypsies: Regime Change, Marginality, and Ethnopolitics, Cambridge: Cambridge University Press, 2002;

BARBERA M, Introduzione. I problemi teorici e pratici posti dal Metodo di coordinamento aperto delle politiche sociali, in ID., Nuove forme di regolazione: il Metodo Aperto di Coordinamento delle politiche sociali, Milano, Giuffrè, 2006;

BARBERINI G., Codice della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, Napoli, 1990;

———, Dalla CSCE all'OSCE. Testi e documenti, Napoli, 1995;

———, L'OSCE e le minoranze nazionali, in BARTOLE S., N. OLIVETTI RASON N., PEGORANO L. (cur.), La tutela giuridica delle minoranze, Milano, Giuffrè, 1998;

———, Sicurezza e cooperazione da Vancouver a Vladivostok. Introduzione allo studio dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), Torino, 2004;

BARTOLE S., Una Convenzione per la tutela delle minoranze nazionali, Il Mulino, 1995, 2, p. 333 ss.;

BARUFFI M., Diversità culturale nello spazio giuridico europeo, Cedam, Padova, 2010;

BAUMAN Z., Intervista sull'identità rom, Roma-Bari, Laterza 2003;

BAUMANN G., L'enigma multiculturale: Stati, etnie, religioni, Bologna, il Mulino, 2003;

BELL M., Anti-Discrimination Law and the European Union, Oxford: Oxford University press, 2002;

BENOIT-ROMER F., La question minoritaire en Europe: vers un système cohérent de protection des minorités nationales, Strasbourg, 1996 ;

BESTAGNO F., La dimensione sociale dell'abitazione nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in VENTURINI G., BARIATTI S., Diritti individuali e giustizia internazionale, Milano, 2009, p. 19 ss.;

BIFULCO R., CARTABIA M., CELOTTO A., L'Europa dei diritti, Bologna, 2001;

BLAIR P., The Protection of Regional or Minority Languages in Europa, Fribourg, 1994;

BLOCK M., Les tsiganes, Paris, 1969;

BONETTI P., SIMONI A., VITALE T., La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia, Giuffrè, Milano, 2 tomi, 2011;

BONETTI P., I nodi giuridici della condizione di Rom e Sinti in Italia, in BONETTI P, SIMONI A., VITALE T., La condizione giuridica dei Rom e Sinti in Italia, Giuffrè, Milano, tomo I, 2011;

BONI D., La libertà di circolazione e soggiorno dei Rom e dei Sinti nell'ambito del diritto dell'Unione europea, in BONETTI P., SIMONI A., VITALE T., La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia: atti del Convegno internazionale, Università degli studi di Milano Bicocca, Giuffrè, tomo I, 2011, p. 321 ss.;

BOSSUYT M., Art. 14, in PETTITI L.E., La Convention européenne des droits de l'homme, Paris, 1995 ;

BRILLANT R., The Supervisory Machinery of the European Social Charter. Recent Developments and their Impact, in DE BURCA G., DE WITTE B., Social Rights in Europa, Oxford, 2005;

CALABRO A., Zingari. Storia di un'emergenza annunciata, Liguori Editore, Napoli, 2008;

CAGGIANO G., Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione, Torino, Giappichelli, 2014;

CAHN C., GUILD E., Recent Migration of Roma in Europe, Vienna-Strasbourg, Council of Europe, OSCE, 2008;

CANGELOSI R., Il ventennio costituzionale dell'Unione Europea. Testimonianze di un Diplomatico al servizio della causa europea, Marsilio, Venezia, 2009;

CAPOTORTI F., Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, United Nations, New York, 1979;

CASSESE A., I diritti umani oggi, Laterza, Roma, 2007;

CERMEL M., Le minoranze etnico-linguistiche in Europa tra Stato nazionale e cittadinanza democratica, CEDAM, 2009;

CHERCHI R., LOY G., Rom e Sinti in Italia: tra stereotipi e diritti negati, Roma, Ediesse, 2009;

CHIGAS D., Preventive Diplomacy and the Organization for Security and Cooperation, in Europe: Creating Incentives for Dialogue and Cooperation in CHAYES A., CHAYES A.H., Preventing Conflict in the Post-Communist World. Mobilizing International and Regional Organizations, Washington, 1996;

COHEN-JONATHAN G., La Convention européenne des droits de l'homme, Paris, 1989 ;

- COLOCCI A., Gli zingari. Storia di un popolo errante, Torino, 1889;
- COLOIANNI N., Eguaglianza e diversità culturali e religiose, Il Mulino, Bologna, 2006;
- COZANNET F., Gli zingari, Mondadori, Milano, 1990;
- , Gli zingari. Miti e usanze religiose, Jaca Book, Milano, 1975; DE CONDAT, Rom, una cultura negata, Palermo, 1997;
- COZZI A., Il diritto al rispetto dello stile di vita tradizionale ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in BALDIN S., ZAGO M., Il mosaico Rom: specificità culturali e governance multilivello, Milano: Angeli, 2011, p. 185 ss.;
- CRAUFURD SMITH R., Culture and European Union Law, Oxford University Press, Oxford, 2005;
- CROWE D., A History of the Gypsies of Eastern Europe and Russia, New York: St. Martin's Press, 1994;
- CROWE D., KOLSTI J., The Gypsies of Eastern Europe, Armonk, 1991;
- DANBAKLI M., Roma, Gypsy: text issued by international institutions, University of Hertfordshire Press, 2001;
- DE GEORGIS A., Art. 34, in BIFULCO R., CARTABIA M., CELOTTO A., L'Europa dei diritti, il Mulino, Bologna, 2001, p. 240 ss.
- DE CONDAT D., Rom, una cultura negata, Arti grafiche siciliane, Palermo, 1997;
- DELL'AGNESE E., VITALE T., Rom e Sinti, una galassia di minoranze senza territorio, in AMIOTTI G., ROSINI A. (a cura), Identità e integrazione. Passato e presente delle minoranze nell'Europa mediterranea, Franco Angeli, Milano, 2007;
- DEMIRAJ R., SCAPPUCCI G., Il diritto all'abitazione di Rom e Sinti: gli obblighi dell'Italia alla luce della giurisprudenza del Comitato europeo dei diritti sociali relativa all'articolo 31 della Carta sociale europea riveduta, in BONETTI P., SIMONI A., VITALE T., La condizione giuridica dei Rom e Sinti, Giuffrè, Milano, tomo II, 2011, p. 823 ss.;
- DESCHENES J., Proposal concerning a definition of the term Minority, in WHEATLEY S. (edited by), Democracy, Minorities and International Law, Cambridge, 2005;
- DE SCHUTTER O., La garantie des droits et principes sociaux dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, in CARLIER J.Y., DE SCHUTTER O., La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2002, p. 144 ss.;

DE WITTE B., Cultural Policy: The Complementarity of Negative and Positive Integration, in SCHWARZE J., SCHERMERS H.G., Structure and Dimensions of European Community Policy, Nomos, Baden Baden, 1988, p. 195 ss.;

DE WITTE B., HORVATH E., The Many Faces of Minority Policies in the EU, in HERNARD K., DUNBAR R., Synergies in Minority Protection. European and International Law Perspective, Cambridge, 2008, p. 371 ss.;

DIACOFOTAKIS G., Expanding Conceptual Boundaries, the Hight Commissioner on National Minorities and the Protection of Minority Rights in the OSCE, Brussels, Bruylant, 2002;

DINCA I., Politici publice pentru romi în România 2000-2005. Cadrul legislativ, instituții, programe, realizări și perspective, lucrare editată cu sprijinul financiar al Comisiei Europene, prin programul comunitar de acțiune pentru combaterea discriminării (2001-2006), București, 2005;

DINSTEIN Y., The Degree of Self Rule of Minorities in Unitarian and Federal States, in BROLMANN C., LEFEBER R., ZIECH M., Peoples and Minorities in International Law, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993, p. 227;

DONDERS Y., The Legal Framework of the Right to Take Part in Cultural Life, in DONDERS Y., VOLODIN V., Human Rights in Education, Science and Culture: Legal Developments and Challenges, Paris, 2007;

DOLSO G.P, Il principio di non discriminazione nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, Napoli, Jovene, 2013;

EIDE A., Cultural Rights as Individual Human Rights, in EIDE A., KRAUSE C., ROSAS A., Economic, Social and Cultural Rights, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1995, p. 229 ss.;

———, Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights, in EIDE A., KRAUSE C., ROSAS A., Economic, Social and Cultural Rights, Martinus Nijhoff Publisher, Dordrecht, 2001;

———, Cultural Rights and Minorities: on Human Rights and Group Accomodation, in HASTRUP K., Legal Cultures and Human Rights, Kluwer Law International, the Hague, London, 2011;

ELIADE M., Storia delle credenze e delle idee religiose, vol. I, Firenze, 1979;

ESTEBANEZ A.M., Minority Protection and the Organisation for the Security and Co-operation in Europe, in CAMPER P., WEALTHY S. (a cura di), The Hague- Boston-London, 1999;

FAMIGLIETTI G., Diritti culturali e diritto della cultura, Giappichelli, Torino, 2010;

- FAVILLI C., La non discriminazione nell'Unione europea, Il Mulino, Bologna, 2008;
- FENET A., Le droit européen des minorités in FENET A., KOUBI G., SCHULTE-TENCKHOFF I., ANSBACH T., Le droit et les minorités, Bruylant, 2000;
- FERRI D., La Costituzione culturale dell'Unione europea, CEDAM, Padova, 2008;
- FIORUCCI M., Per forza nomadi. Problemi, possibilità e limite delle politiche di integrazione sociale per i Rom e Sinti, Aemme Publishing, Roma, 2011;
- FINGS K., Romanies and Sinti in the concentration camps, in FINGS K., HEUSS H., KENRICK D., SPARING F., From "Race Science" to the camps, Hartfield, 1997;
- , Dalla ricerca razziale ai campi nazisti. Gli zingari nella seconda guerra mondiale, Centro Studi Zingari Anicia, Roma, 1998;
- FOIS P., La protezione internazionale delle minoranze: il caso Europa, in PINNA M., L'Europa delle diversità, identità e culture alle soglie del terzo millennio, F. Angeli, Milano, 1994;
- FORNARA M., I principi di base comuni sull'inclusione sociale dei Rom e dei Sinti elaborati dagli organismi dell'Unione europea, in BONETTI P., SIMONI A., VITALE T., La condizione giuridica dei Rom e Sinti in Italia, Giuffrè, Milano, 2011, p. 293 ss.;
- FRASER A., The Gypsies, Oxford, Blackwell, 1995;
- FURLAN F., Rom e Sinti nelle legislazioni regionali, in BONETTI P., SIMONI A., VITALE T., La condizione giuridica dei Rom e Sinti in Italia, Giuffrè, Milano, tomo II, 2011, p. 703 ss.;
- GATTINI A., La Convenzione UNESCO sulla protezione e promozione della diversità culturale e regole WTO, in ZAGATO L., Le identità culturali nei recenti strumenti UNESCO. Un approccio nuovo alla costruzione della pace, Cedam, Padova, 2008, p. 191 ss.;
- GIANNITI P., I diritti fondamentali nell'Unione europea: la Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona, a Bologna: Zanichelli, Roma: Soc. Ed. del Foro italiano, 2013;
- GILBERT G., Minority Rights under the Council of Europe, in CUMPER P., WEALTHY S., Minority Rights in the New Europe, The Hague: Nijhoff, 1999, p. 53 ss.;
- GHEORGHE N., Non si tratta di un "problema rom", né "europeo", si tratta di un problema "rumeno", in BONETTI P., VITALE T., SIMONI A., La condizione giuridica dei Rom e Sinti in Italia, Giuffrè, Milano, tomo II, 2011, p. 1213 ss.;

GOTTARDI D., Le discriminazioni basate sulla razza e sull'origine etnica, in *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, in BARBERA M., Giuffrè editore, Milano, 2007;

GROOME F.H., Persian and Syrian Gypsies, in JGLS, 1891;

GUY W., Introduction, in *Between Past and Future: The Roma of Central and Eastern Europe*, in GUY W., Hatfield, 2001;

HALWACHS D., Possiamo dire che Roma, Sinti, Calè, ecc, sono un'unica minoranza linguistica?, in BONETTI P., SIMONI A., VITALE T., *La condizione giuridica dei Rom e Sinti in Italia*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 127 ss.;

HANCOK I., *The Pariah Syndrome. An Account of Gypsy Slavery and Persecution*, Ann Arbor, Karoma, 1987;

HABERLE P., *Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura*, Roma, 2001;

HELGESEN J., The Protection of Minorities in the Conference on Security and Cooperation in Europe: a Note on the Helsinki Document 1992, in PAKER J., MYNTI K., *The Protection of Ethnic and Linguistic Minorities in Europe*, Institute for Human Rights, Abo Akademi University, 1993, p. 15 ss.;

HERACLIDES A., *Security and Co-operation in Europe: the Human dimension 1972-1992*, London, 1993;

HERVEY T., KENNER J., *Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights. A legal perspective*, Oxford-Portland Oregon, 2003;

HOFMAN R., FRIBERG E., *The Enlarged EU and the Council of Europe: Transfer of Standards and the Quest for Future Cooperation*, in TOGGENBERG G., *Minority Protection and the Enlarged European Union: the Way Forward*, 2008, p. 140 ss.;

HOFFMAN R., *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: An Introduction*, in WELLER M. (ed.), *The Rights of Minorities: A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 1 ss.;

IONESCU V., *Deportarea rromilor în Transnistria: de la Auschwitz la Bug*, Editura Centrului rromilor pentru politici publice "Aven amentza", 2000;

———, *Robia țiganilor în țările Române: Moldova: Rromii din România: studii și documente istorice*, Editura Centrului rromilor pentru politici publice "Aven amentza", 2002;

IONESCU M., CACE S., *Politici Publice pentru romi. Evolutii si perspective*, Report, Expert, Bucuresti, 2006 ;

KEMP W., *Quiet Diplomacy in Action. The OSCE High Commissioner on National Minorities*, the Hague, Kluwer Law International, 2001;

KENRICK D., *Il destino degli zingari. Storia sconosciuta di una persecuzione dal Medioevo a Hitler*, Rizzoli, Milano, 1985;

———, *Dall'India al Mediterraneo: la migrazione degli zingari*. Roma: Anicia, 1995;

———, *Historical Dictionary of the Gypsies (Romanies)*, Lanham, Scarecrow Press, 1998;

KENRICK D., PUXON G., *Il destino degli zingari. La storia sconosciuta di una persecuzione dal medioevo a Hitler*, Rizzoli, 1975;

———, *Gypsies under the Swastika*, Hatfield: University of Hertfordshire Press 1995;

KOUBI G., *Penser les minorities en droit*, in FENET A. (a cura di), *Le droit et les minorities*, Bruxelles, 1995 ;

KYMLICKA W., *Politics in the Vernacular*, Oxford University Press, Oxford, 2001;

LAMBERT P., *Le droit au logement dans la Convention européenne des droits de l'homme*, in AA.VV., *Le droit au logement: vers la reconnaissance d'un droit fondamental de l'être humain*, Bruylant, Bruxelles, 2008 ;

LANNUNG H., *Problèmes des droits de l'homme et de l'unification européenne*, Paris, 1968 ;

LA ROSA R., *Evoluzione e prospettive della protezione delle minoranze nel diritto internazionale e nel diritto europeo*, Giuffrè, Milano, 2006;

LEDDA L., PAU P., *Gente del mondo. Voci e silenzi delle culture zingare*, Artemide, Roma, 1998;

LEVY G., *The Nazi Persecution of the Gypsies*, Oxford, 2000;

LERNER N., *The evolution of Minority Rights in International Law*, in BROLMANN C., LEFEBER R., ZIECK M., *Peoples and Minorities in International Law*, Dordrecht: Nijhoff, 1993;

LIGEIOIS J.P., *Rom, Sinti, Kalè...Zingari e Viaggianti in Europa*, Strasbourg, 1994;

———, *Roma, Gypsies, Travellers*, Council of Europe Press, Strasbourg, 1994;

———, *Le Conseil de l'Europe et les roms: 40 ans d'action*, Strasbourg, 2010;

———, *Roma in Europe*, Strasbourg, 2011;

LIGEIOIS J.P., NICOLAE G., Roma/Gypsies: A European Minority, London: Minority Rights Group, 1995;

———, Rromii: o minoritate a României, Oradea, 1996;

LOMBROSO C., L'uomo delinquente, Bompiani, Milano, 2013;

LOMAN J.M.E, MORTELMANS K.J.M., POST H.H.G., WATSON J.S, Culture and Community Law. Before and after Maastricht, Kluwer, Deventer-Boston, 1992;

LOY G., LAPOV Z., Vaćaré romané? Diversità a confronto: percorsi delle identità Rom, Milano, F. Angeli, 2004;

LUCCASSEN L., Eternal vagrants? State formation, migration and travelling groups in Western Europe 1350-1914, in LUCASSEN J., LUCCASSEN L., Migration, Migration History, History: Old Paradigms and New Perspectives, Peter Lang, Bern, 1997;

———, Gypsies and other itinerant groups. A socio-historical approach, Macmillan, London, 1998;

MAIORCA A., Il quadro degli strumenti di tutela giuridica in Italia contro le discriminazioni nei confronti delle persone Rom e Sinte, in BONETTI P, SIMONI A., VITALE T., La condizione giuridica dei Rom e Sinti in Italia, Giuffrè, Milano, 2011, p. 625 ss.;

MALLOY T.H, Fundamental Rights and National Minorities in the European Union: Protection or Empowerment?, in KUHL J., WELLER M., Minority Policy in Action: : The Bonn-Copenhagen Declarations in a European Context, University of Southern Denmark, 2005;

———, National Minority Rights in Europe. Oxford: Oxford University Press, 2005;

MANCINI L., Il diritto zingaro. Note di antropologia giuridica, in Stato di diritto e identità rom, a cura di SIMONI A., Torino, 2005, p. 178 ss.;

MANDACHE M., MATACHE M., MIHALACHE C., MORTEANU M., Protecția legală împotriva discriminării și politicile publice fata de Romi, Editura ECA, București, 2003;

MANNOIA M., Zingari che strano popolo!, XL Edizioni, Roma, 2007;

MARCHISIO S., La protezione delle minoranze nel diritto internazionale, Roma, 1995;

MARGUENAU J.P., La Cour Européenne des droits de l'homme et les droits revendiqués au profit des minorités, in ROULAND N., Le droit à la différence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Aix en Provence, 2002, p. 205 ss.;

MATRAS Y., BAKKER P., KYUNCHUKOV H., *The Typology and Dialectology of Romani*, Benjamins Publishing Company, Amsterdam, 1997;

MARUSHIAKOVA E., POPOV V., *Historical and Ethnographic Background: Gypsies, Roma and Sinti*, in GUY W., *Between Past and Future, the Roma of Central and Eastern Europe*, University of Hertfordshire Press, Hatfield, 2001;

McDOWELL B., *Zingari vagabondi nel mondo*, Giunti Martello, Firenze, 1976;

McHALE J., *Fundamental Rights and Health Care*, in MOSSIALOS E., PERMANAND G., BAETEN R., HARVEY T. (a cura di), *Health Systems Governance in Europe*, Cambridge, 2010, p. 282 ss.;

MEYER-BISCH P., *Les droits culturels. Une catégorie sous-développée de droits de l'homme*, Actes du VIIIe colloque interdisciplinaire sur les droits de l'homme, Fribourg, 1993;

MIRGA A., *Roma Territorial Behaviour and State policy. The Case of Socialist Countries of East Europe*, Oxford, 1992;

MONASTA L., *Le condizioni igienico sanitarie dei Rom. La condizione di salute delle persone rom e sinti nei campi nomadi*, in BONETTI P, SIMONI A., VITALE T., *La condizione giuridica dei Rom e Sinti in Italia*, Giuffrè, Milano, tomo II, 2011, p. 1081 ss.;

MOTTA F., GERACI S., *L'accesso di Rom e Sinti al diritto e alla tutela della salute*, in BONETTI P, SIMONI A., VITALE T., *La condizione giuridica dei Rom e Sinti in Italia*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 1065 ss.;

MORTELMANS K.J.M., POST H.H.G., WATSON J.S., *Culture and Community Law. Before and after Maastricht*, Kluwer, Deventer-Boston, 1992;

MUSGRAVE T., *Self-determination and National Minorities*, Oxford University Press, Oxford, 1997;

NARCISO L., *La maschera e il pregiudizio*, Roma, Melusina, 1990;

NECULA C., *I Rom: State Gens Libera*, in GIUFFRÈ M., *Uguali, diversi, normali: stereotipi, rappresentazioni e contro narrative del mondo rom in Italia, Spagna e Romania*, Roma, Castelvechi, 2014, p. 269 ss.;

NERI L., *I profili giuridici dello sgombero degli insediamenti abusivi*, in BONETTI P, SIMONI A., VITALE T., *La condizione giuridica dei Rom e Sinti in Italia*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 849 ss.;

NICOLAE V., *Anti-Gypsyism, a definition*, European Grassroots Organisation, Ergo, Bucarest, 2008;

OOMMEN T.K., *Pluralism, Equality and Identity*, Oxford University Press, Oxford-New York, 2002, p. 69 ss.;

OPSAHL T., *The Human Rights Committee*, in ALSTON P., *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*, Oxford, 1992, p. 369 ss.;

O'NIONS H., *Minority rights protection in international law. The Roma of Europe*, Ashgate, Aldershot, Hampshire, 2007;

ORTINO S., *Tutela delle minoranze nel diritto internazionale/evoluzione o mutamento di prospettiva?*, in PFOSTL E., *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multiculturale*, Roma: Istituto di studi politici, 2003;

OKELY J., *The Traveller-Gypsies*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988;

OSELLA C., SOMMACAL G., *Zingari: storia di un popolo sconosciuto*, Aizo, Torino, 1987;

PACIOTTI E., *Le condizioni abitative dei Rom e dei Sinti in Italia di fronte ai suoi obblighi internazionali e comunitari: le raccomandazioni dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali*, in BONETTI P, SIMONI A., VITALE T., *La condizione giuridica dei Rom e Sinti in Italia*, Giuffrè, Milano, tomo II, 2011, p. 813 ss.;

PACIULLO G., *Il diritto all'abitazione nella prospettiva dell'housing sociale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2008, p. 30 ss.;

PACKER J., *On the Definition of Minorities*, in PAKER J., MYNTI K, *The Protection of Ethnic and Linguistic Minorities in Europe*, Institute for Human Rights, Abo Akademi University, 1993;

———, *Problems in Defining National Minorities*, in FOTTRELL D., BOWRING B., *Minority and Group Rights in the New Millennium*, the Hague, 1999;

———, *The Origin and the Nature of the Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life*, Helsinki, 2000, p. 29 ss.;

PALERMO F., WOELK J., *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2008;

PALERMO F., *A Never-Ending Story? The Italian Draft Bill on the Protection of Linguistic Minorities*, in TRIFUNOVSKA S., *Minority Rights in Europe: European Minorities and Languages*, The Hague, Asser Press, 2000;

———, *Rom e Sinti come minoranza. Profili di diritto italiano e comparato e di diritto internazionale*, in BONETTI P, SIMONI A., VITALE T., *La condizione giuridica dei Rom e Sinti in Italia*, Giuffrè, Milano, tomo I, 2011, p. 151 ss.;

PALICI di SUNNI PRAT, *Intorno alle minoranze*, Torino, 2002;

PENTASSUGLIA G., *Defining "Minority" in International Law: A Critical Appraisal*, Rovaniemi: Northern Institute for Environmental and Minority Law Arctic Centre, University of Lapland, 2000;

PICIOCCHI C., *La Carta tra identità culturali nazionali e individuali*, in TONIATTI R., *Diritto, diritti, giurisdizione. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Padova, 2002, p. 119 ss.;

———, *La libertà terapeutica come diritto culturale. Uno studio sul pluralismo nel diritto costituzionale comparato*, CEDAM, Padova, 2006;

PIERGIGLI V., *Lingue minoritarie ed identità culturali*, Milano, 2001;

———, Art. 6, in BIFULCO R., CARTABIA M., CELOTTO A., *Commentario della Costituzione*, Torino 2006, p. 163 ss.;

PIASERE L., *Popoli delle discariche, saggi di antropologia zingara*, CISU, Roma, 1991;

———, *Introduzione*, in *Comunità girovaghe, comunità zingare*, Liguori, Napoli, 1993;

———, *Un mondo di mondi. Antropologia delle culture rom*, Napoli, L'Ancora, 1999;

———, *I Rom d'Europa*, Laterza, Bari, 2009;

PISTECCHIA A., *I Rom di Romania. Dall'associazionismo interbellico alle deportazioni in Transnistria*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2010.

POCAR F., *Note sulla giurisprudenza del Comitato dei diritti dell'uomo in tema di minoranze*, in BARTOLE S., OLIVETO RASON N., PEGORANO L., *La tutela giuridica delle minoranze*, Cedam, Padova, 1998;

POTRA G., *Contribuțiuni la istoricul ȝiganilor din România*, Editura Curtea Veche, 2001;

POGANY I., *The Roma Cafe: Human Rights and the Plight of the Romani People*, London, Pluto Press, 2004;

POLANSKY P., *Black silence: the Lety survivors speak*, Prague, Czechoslovakia, Cross-Cultural Communicatio, 1998;

POP I. A., *Le minoranze linguistiche in Romania: dalla tolleranza del XVI secolo fino a oggi*, in CERMEL M., *Le minoranze etnico-linguistiche in Europa tra Stato nazionale e cittadinanza democratica*, CEDAM, 2009, p. 87 ss.;

POULTON H., *The Balkans: Minorities and States in Conflict*, London, Minority Rights Group, 1991;

PREOTEASA A.M., SERBAN M., TARNOVSKI D., *The Condition of Roma in Romania. Between Social Inclusion and Migration*, Bucharest: Soros Foundation Romania, 2011;

PREOTEASA A.M., CACE S., DUMINICA G., *Strategia nationala de imbunatatire a situatiei Romilor: Vocea comunităților*, Editura Expert, Bucuresti, 2009;

PRUZZO C., *Lo stato della protezione delle lingue regionali e minoritarie nell'ordinamento comunitario*, in CECCHERINI E., COSULICH M., *Tutela delle identità culturali, diritti linguistici e istruzione*, CEDAM, Padova, 2012, p. 287 ss.;

PSYCHOGIOPOULOU E., *The Integration of Cultural Considerations in EU Law and Policies*, Leiden, Boston: Nijhoff, 2008;

RECHEL B., *Minority Rights in Central and Eastern Europe*, Routledge, 2009;

REVELLO A., *Ipotesi sull'origine del popolo zingaro*, Edizioni Vurodon, 2002;

RINGELHEIM J., *La Cour Européenne des droits de l'homme face à la question tsigane. Une protection inachevée*, in SIMONI A., *Stato di diritto e identità rom*, Torino, 2005, p. 58 ss.;

———, *Diversité culturelle et droits de l'homme. La protection des minorités par la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 2006 ;

RIZZIN E., *L'antiziganismo in Italia e in Europa*, in CHERCHI R., LOY G., *Roma e Sinti in Italia. Tra stereotipi e diritti negati*, Roma, 2009;

RIZZIN E., TAVANI C., *Le normative europee ed internazionali contro la discriminazione*, in VITALE T. (a cura di), *Politiche possibili, abitare la città con i Rom e i Sinti*, Carocci, Roma, 2009;

RORKE B., WILKENS A., *Roma Inclusion: Lesson Learned from OSI's Roma Programming*, Open Society Institute, 2006;

ROSSI L.S., *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione europea*, Giuffrè, Milano, 2002;

ROULAND N., *Droits des minorités et des peuples autochtones*, Paris, 1996 ;

ROZZI E., *Discriminazioni dei minori rom e sinti rispetto al diritto di istruzione: uno sguardo socio-giuridico*, in BONETTI P., SIMONI A., VITALE T., *La condizione giuridica dei Rom e Sinti in Italia*, Giuffrè, Milano, tomo II, 2011, p. 941 ss.;

SALERNO F., Le minoranze nazionali dal Congresso di Vienna ai Trattati di pace dopo la seconda guerra mondiale, Padova, Cedam, 2008;

SCALIA M., Le Comunità "sprovviste di territorio". I Rom, i Sinti e i Camminanti in Italia, Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Italia, 2006;

SCURTU I., Minoritatile nationale din Romania, 1918-1938, Arhivele nationale ale Romaniei, Bucuresti, 1999;

SICLARI M., Contributi allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Giappichelli, Torino, 2003;

SIGONA N., I Rom nell'Europa neoliberale. Antiziganismo, povertà e i limiti dell'etnopolitica, in PALIDDA S., Razzismo democratico. La persecuzione degli stranieri in Europa, XBooks, Mimesis, 2009;

SIMONI A., Il diritto rom, Giuffrè, Milano, 2004;

SHAW N., The Definition of Minorities in International Law, in DINSTEIN Y., TABORY M., The Protection of Minorities and Human Rights, Dordrecht, Boston and London: Martinus Nijhoff Publishers, 1992;

SHORE C., The Cultural Policies of the European Union and Cultural Diversity, in BENNET T., Differing Diverities: Transversal Study on the Theme of Cultural Policy and Cultural Diversity, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2011;

SPADARO R., Bambini e ragazzi rom vivere fra progetti di inclusione e scelta di esclusione, fondazione ISMU, Milano, 2009, p. 171 ss.;

SPINELLI S., Baro romano drom. La lunga strada dei rom, sinti, kale, manouches e romanichals, Meltemi, Roma, 2003;

———, Rom, genti libere: storia, arte e cultura di un popolo misconosciuto, Dalai editore, Milano, 2012;

STANCIU D., La Strategia governativa per l'integrazione dei Rom in Romania fra pregiudizi e discriminazioni, in BALDIN S., ZAGO M., Il mosaico Rom: specificità culturali e governance multilivello, FrancoAngeli, Milano, 2011, p. 221 ss.;

STEWART M., The Time of the Gypsies, Westview Press, Boulder, 1997;

———, Identità sostanziale e identità relazionale: gli zingari ungheresi sono un gruppo etnico? in PIASERE L., (cur.), Comunità girovaghe, comunità zingare, Napoli, Liguori Editore, 1995, p. 315 ss.;

STRAZZARI D., C'è un giudice a Strasburgo! la Corte europea dei diritti dell'uomo e la tutela contro la discriminazione degli appartenenti all'etnia rom, in BALDIN S., ZAGO M., Il mosaico Rom: specificità culturali e governance multilivello, FrancoAngeli, Milano, 2011, p. 196 ss.;

SUDRE F., La construction par le juge européen du droit au respect de la vie privée, in SUDRE F., Le droit au respect de la vie privée au sens de la Convention européenne des droits de l'homme, Bruylants, Bruxelles, 2005 ;

SURDU L., Roma School Participation, Non-attendance and Discrimination in Romania, Bucharest, Vanemonde, 2001;

SURDU L., VINCZE E., WAMSIEDEL M., School Attendance, Absenteeism and Discrimination Experience in Case of Roma in Romania, Vanemonde Printhouse, Bucharest, 2011;

SYMONIDES J., Cultural Rights, in SYMONIDES J., Human Rights: Concept and Standards, Paris, 2000;

TABORY M., Minority Rights in the CSCE Context, in DINSTEIN Y., TABORY M., (a cura di), The Protection of Minorities and Human Rights, The Hague, London, Boston, 1992;

TAVANI C., Collective rights and the cultural identity of the Roma: a case study of Italy, Leiden , Boston : Martinus Nijhoff, 2012;

TANASESCU S., Principiul egalitatii în dreptul romanesc, Editura All Beck, București 1999;

———, Protezione giuridica e inclusione sociale della minoranza rom in Romania, in BONETTI P, VITALE T., SIMONI A., La condizione giuridica dei Rom e Sinti in Italia, Giuffrè, Milano, 2011, p. 505 ss.;

TEGA D., L'impatto della Direttiva 2000/43/CE e il ruolo dell'Ufficio nazionale anti discriminazioni razziali, in Discriminazioni razziali ed etniche: profili giuridici di tutela, Armando, Roma, 2011;

TOGGENBURG G., A Rough Orientation Through a Delicate Relationship: the European Union's Endeavours for its Minorities, in TRIFUNOVSKA S., Minority Rights in Europa. European Minorities and Languages, Hague, 2001;

TONIATTI R., Minoranze e minoranze protette. Modelli costituzionali comparati, in Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali, in BONNAZZI T., DUNNE M. (a cura di), Cittadinanza e diritti delle società multiculturali, Bologna, 1994;

TOPIDI K., European Union Standards and Mechanisms for the Protection of Minorities and the Prevention of Discrimination, in Mechanisms for the

implementation of minority rights, Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2004, p. 83 ss.;

———, EU law, minorities and enlargement, Antwerp: Intersentia, 2010;

TOSI A., Le politiche abitative per i Rom e i Sinti, in BONETTI P., SIMONI A., VITALE T., La condizione giuridica dei Rom e Sinti in Italia, Giuffrè, Milano, 2011, p. 791 ss.;

THELEN P., Roma policy: the long walk towards political participation by Roma in Europe. From social exclusion to active participation, in THELEN P. (ed), Roma in Europa: from social exclusion to active participation, Friedrich Ebert Stiftung, Skopje, 2005;

THORNBERRY P., International Law and the Rights of Minorities, Oxford, 1992;

THORNBERRY P., ESTEBANEZ M., Minority rights in Europe, Strasburgo, Council of Europe Publishing, 2004;

TROISI C., Divieto di discriminazione e forme di tutela: profili comparatistici, G. Giappichelli, Torino, 2012, p. 17 ss.;

TULKENS F., VAN DROOGHENBROECK S., Le droit au logement dans la Convention Européenne de droits de l'Homme. Bilan et perspectives, in BERNARD N., MERTENS C. (dir.), Le logement dans sa multidimensionnalité. Une grande cause régionale, Ministère de la Région Wallonne, Études et Documents, Namur, 2005, p. 311 ss. ;

VAN AKEN N., Droit au logement et droit de propriété: convergences et divergences, in AA.VV., Le droit au logement: vers la reconnaissance d'un droit fondamental de l'être humain, 2010, p. 64 ss.;

VAN DYKE V., The Cultural Rights of Peoples, Universal Human Rights, vol. 2, n. 2, 1980, p. 1 ss.;

VAN der STOEL M., Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area, 2001:

VAUX de FOLETIER, Mille anni di storia degli zingari, Jaca Book, Roma, 1978;

VELU J., The European Convention on Human Rights and the Rights to Respect for Private Life, the Home and Communications, in ROBERTSON A. H., Privacy and Human rights, University Press, Manchester, 1973;

VERMEERSCH R., RAM M.H., The Roma, in RECHEL B., Minority Rights in Central and Western Europe, London, Routledge, 2008, p. 61 ss.;

VIEYTEZ R., The History of Legal Protection of Minorities in Europe (XVIIth-XXth Centuries), Derby, 1999;

VUKAS B., International Law and the Definition of Minorities, in *Mélanges en l'Honneur de Nicolas Valticos*, Parigi, 1999;

ZEITLIN J., Conclusion: The Open Method of Coordination in Action: Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy Forthcoming in ZEITLIN J., POCHET P., *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.I.E.-Peter Lang, 2008;

WIERNICKI K., *Nomadi per forza. Storia degli zingari*, Rusconi, Milano, 1997;

WILLIAMS P., *Mariage tsigane*, Paris, L'Harmattan, 1994 ;

WOELK J., La tutela dei diritti fondamentali prima della Carta, in TONIATTI R. (a cura di), *Diritto, diritti, giurisdizione. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Padova, 2002, p. 55 ss.;

WOODS L., Culture and the European Union, in VAN EMPEL M., *From Paris to Nice. Fifty years of legal Integration in Europe*, Kluwer, The Hague, 2003, p. 109 ss.;

Articoli

ACTON T., CAFFREY S., MUNDY G., Theorizing Gypsy Law, in *Am. J. Comp. law*, 1997, p. 237 ss.;

ALIETTI A., RINIOLO V., La questione Rom: dall'Europa all'Italia, in *Ventunesimo Rapporto sulle migrazioni 2015*, Fondazione Ismu, Milano, FrancoAngeli, 2016, p. 165 ss.;

ANDERINI S., BUSALACCHI J., D'ALESSANDRO L., RACIOPPO A., Orientamenti e politiche per l'inclusione dei rom, *"Osservatorio Isfol"*, II, 2012, p. 119 ss.;

ARNULI A., Social advantages and the language barrier, in *"European Law Review"*, 1985, p. 346 ss.;

ASBJORN E., The Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities: an Overview, *International Journal on Minority and Group Rights*, 1999, p. 319 ss.;

BARBERINI G., La dimensione umana della CSCE, in *Riv. Int. Dir.*, 1991, p. 14 ss.;

BARTOLE S., La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.* 1997, p. 567 ss.;

———, Le norme per la tutela delle minoranze linguistiche storiche, in *Le Regioni*, n. 6, 1999, p. 1063 ss.;

BENOIT-ROMER F., La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, in *Revue de droit européen*, 1995, p. 573 ss.;

———, La Cour de Strasbourg et la protection de l'interêt minoritaire: une avancée sur le plan des principes?, in *Rev. Trim. dr. Homme*, 47, 2001, p. 999 ss.;

BLOED A., Successfull Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, in *Netherlands Quaterly of Human Rights*, vol. 8, n. 3, 1990, p. 235 ss.;

BOGDANDY Von A., The European Union as Situation, Executive and Promoter of International Law of Cultural Diversity, Jean Monnet Working Paper 13, 2007;

BOKATOLA I.O., La Declaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, *RGDIP*, 1993, p. 745 ss.;

BOURSIER G., Lo sterminio degli zingari durante la seconda guerra mondiale, in *Studi storici*, Dedalo, Bari, n. 2, 1995, p. 363 ss.;

———, La persecuzione degli zingari nell'Italia fascista, in *Studi storici*, Dedalo, Bari, n. 4, 1996, p. 1865 ss.;

BROWN C., The Race Directive: towards Equality for "All" the Peoples of Europe?, *Y.E.L.*, 2001-2002, *XXL*, p. 204 ss.;

BRUEGEL A., Neglected Field: The Protection of Minorities, in *Revue des Droits de l'Homme*, 1971, vol. IV, p. 413 ss.;

BUERGENTHAL Th., The Copenaghen CSCE Meeting: a New Public Order for Europe, in *HRLJ*, vol. II, 1990, p. 217 ss.;

BUTLER E., CASHMAN L., Romani mobilities in the context of the new EU, what could or should the EU be doing? Paper presented at the International Conference, Romani Mobilities in Europe: Multidisciplinary Perspectives, 14-15 January 2010, at the Refugee Studies Centre, University of Oxford;

CAHN C., Towards Realizing a Right to Positive Action for Roma in Europa: *Connors v. UK*, in *Roma Rights Quarterly*, 2005, p. 13 ss.;

CAPOTORTI F., Il regime delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite e secondo l'articolo 27 del patto sui diritti civili e politici, in *RIDU*, 1992;

CARRERA S., MERLINO M., La vicenda dei rom comunitari in Francia e il mutamento delle priorità politiche dell'Ue. Dal diritto alla libera circolazione all'onere dell'integrazione, *RomaTrE-Press*, anno V, n. 1, 2015;

CARRARA SUTOUR M., Multicultura, antiziganismo e rappresentatività dei mondi rom, *Quaderno di storia contemporanea*, 44, 2008, p. 9 ss.;

CASTAGNA I., L'Europa delle persone e i diritti delle minoranze zingare, *Jus*, I, 1999, p. 212 ss.;

CHIECO P., Le nuove direttive comunitarie sul divieto di discriminazione, in *Riv. It. dir. lav.*, 2002, I, p. 80 ss.;

CHURCHILL R., KHALIQ U., The Collective Complaints System of the European Social Charter: An Effective Mechanism for Ensuring Compliance with Economic and Social rights?, in *European Journal of International Law*, 2004, p. 417 ss.;

CIAURRO L., La tutela delle minoranze linguistiche fra lingua ufficiale e idiomi locali, in *Rass. parl.*, n. 2 del 2010, p. 324 ss.;

CULLEN H., The Collective Complaints Mechanism under the European Social Charter, in *Human Rights Law Review*, 2009, p. 61 ss.;

DECAUX E., La Réunion de la Conférence sur la Dimension Humaine de la CSCE, in *RGDIP*, 1990, p. 1091 ss.;

DELLA FINA V., L'istituzione dell'Alto Commissario OSCE per le minoranze nazionali, in *Dir. uomo*, 1994, p. 57 ss.;

DEL VECCHIO A.M., La tutela delle minoranze nei sistemi di cooperazione internazionale, in *Riv. int. dir. uomo*, n. 3, 1994, p. 572 ss.;

DE SCHUTTER O., VERSTICHEL A., Integrating the Roma into European Society: Time for a New Initiative, in *European Yearbook of Minority Issues*, 2005, p. 411 ss.;

———, The Role of the Union in Integrating the Roma: Present and Possible Future, *European Diversity and Autonomy papers*, 2010, <http://www.eurac.edu/edap>;

DE WHITE B., Il caso Mutsch: libera circolazione dei lavoratori e uso delle lingue, in *"Foro it."*, col. 8, 1987;

———, Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities, *EUI Working Paper*, RSC, Florence, 2000;

DI STASI A., La Convenzione-quadro sulla protezione delle minoranze nazionali tra sistema universale e sistema regionale, in *Riv. Int. Dir. Dell'Uomo*, 2000, p. 465 ss.;

DJURIC R., La cultura dei roma e sinti, in KARPATI M., *Zingari ieri e oggi*, Roma, Centro studi zingari; Bolzano: Associazione per i popoli minacciati, Centro di cultura dell'Università Cattolica, 1993, p. 137 ss.;

———, Le origini, in KARPATI M., Zingari ieri e oggi, Roma, Centro studi zingari; Bolzano: Associazione per i popoli minacciati, Centro di cultura dell'Università Cattolica, 1993, p. 11 ss.;

———, La letteratura Romanì, in Lacio Drom, 6, 1999, p. 4 ss.;

DOUGAN M., The Equal Treatment Directive: Retaliation, Remedies and Direct Effect's, in European L. Rev., 1999, vol. 24, p. 664 ss.;

DUMINICA G., PREDA M., Access of the Roma to the labour market "Agentia Impreuna", http://www.agentiaimpreuna.ro/files/publicatii/Accesul_romilor_pe_piata_muncii.pdf;

DUMINICA G., CACE S., Policies of Social Inclusion for vulnerable groups, 2008, p. 48, http://www.agentiaimpreuna.ro/files/publicatii/7-Politici_de_incluziune_RO-p-ro.pdf;

FENOGLIO G., Tutelate le minoranze, ma non quelle scomode, 1998, reperibile: <http://old.lapadania.com/1998/giugno/18/180698p04a6.htm>;

FREDMAN S., Equality: a New Generation, Industrial Law Journal, 2001, p. 243;

GARO G., La langue rromani au coeur du processus d'affirmation de la nation rrom, in www.cairn.info;

GITTI A., L'Universal Periodic Review del Consiglio dei Diritti Umani: luci e ombre della nuova procedura di controllo del rispetto dei diritti umani da parte degli Stati, in DUDI, 2, 2008, p. 119 ss.;

GIUBBONI S., I diritti sociali nell'Unione europea dopo il trattato di Lisbona. Paradossi, rischi e opportunità, relazione al Convegno "Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani", Perugia, 2011;

GOLDSTON J.A., Nuove prospettive in tema di discriminazione razziale: considerazioni a partire dalla direttiva 43/2000, in Dir. imm. citt, n. 2, 2001, p. 16 ss.;

GOEJE M.J., Mèmoires sur les migrations des Tsiganes à travers l'Asie, in JGLS, 1933;

GREENBERG J., Report on Roma Education Today, in Columbia Law Review, 2010, p. 932 ss.;

GUGLIA G., Il diritto all'abitazione nella Carta sociale europea: a proposito di una recente condanna dell'Italia da parte del Comitato europeo dei diritti sociali, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, n. 3, 19 luglio 2011, p. 1 ss.;

GUGLIELMO R., WATERS T., Migrating towards Minority Status: Shifting European Policy towards Roma", in "Journal of Common Market Studies", n. 43, 2005, p. 764 ss.;

GUY W., KOVATS M., EU-funded Roma Programmes: Lessons from Hungary, Slovakia and Czech Republic, Minority Rights Group, reperibile all'indirizzo:<http://www.minorityrights.org>;

HALLIDAY W., Gypsies in Persia, in JGLS, 1926;

HATZOPOULOS V., Why the Open Method of Co-ordination is Bad for You: A Letter to the EU, European Law Journal, 13, n. 3, 2007, p. 309 ss.;

HEINTZE H., Minority Issues in Western Europe and the OSCE High Commissioner on National Minorities, International Journal on Minority and Group Rights, 2000;

HERMAN L., The CSCE Meeting on National Minorities in Geneva, in Helsinki Monitor, vol. 2, n. 4, 1991, p. 53 ss.;

HERVEY T., Mapping the Contours of European Union Health Law and Policy, in European Public Law, fasc. 8, 2001;

———, Making the Most of EU Funds. A Compendium of good Practice of EU Funded Projects for Roma. Study commissioned by the Open Society Institute, New York, 2008;

ILIEV I., Some Approaches at Measuring Social Capital among Roma Communities in Bulgaria: Preliminary Notes, Draft, 1999;

INGRAVALLO I., Il diritto all'assistenza medica e sociale nella decisione del comitato europeo dei diritti sociali nel caso European Roma Rights Center Center, in Diritti umani e diritto internazionale, vol. 3, n. 3 2009, p. 676 ss.;

KLEBES H., The Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities, in HRLJ, 1995, 1-3, p. 92 ss.;

———, La Convention cadre du Conseil d'Europe pour la protection des minorités nationales, in Revue trimestrielle des droits de l'homme, 1997, p. 215 ss.;

KOVACS P., La protection des langues des minorités ou la nouvelle approche de la protection des minorités?, in RGDIP, 1993, n. 2, p. 411 ss.;

LODGE M., Comparing Non-Hierarchical Governance in Action: the Open Method of Co-ordination in Pensions and Information Society, Journal of Common Market Studies, 45 (2), 2007, p. 343 ss.;

MALAFATTI E., La legge di tutela delle minoranze linguistiche: le prospettive e i problemi ancora aperti, in Riv. dir. cost., 2001, p. 109 ss.;

MEDDA-WINDDISCHER R., The European Court of Human Rights and Minority Rights, in Journal of European Integration, vol. 25 (3), 2003, p. 249 ss.;

MELICA L., La problematica delle discriminazioni e l'istituzione dell'UNAR, in Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2006, fasc. 1, p. 35 ss.;

MEZEY N., Law as Culture, in SARAT A., SIMON J., Cultural Analysis, Cultural Studies and the Law, Yale Journal of Law & the Humanities, vol. 13, p. 35 ss.;

MIRGA A., GHEORGHE N., The Roma in the twenty-first century: a policy paper, Project on Ethnic Relations, Princeton, New Jersey, USA, 1997;

MORI P., Sulla facoltà di usare la lingua madre in un procedimento giudiziario nello Stato membro di soggiorno, in "Giust. Civ.", 1986, p. 2026 ss.;

MORMILLE L., Attuazione dei diritti fondamentali e multiculturalismo: il diritto all'identità culturale, in Familia, 1, 2004, p. 57 ss.;

OLIVIERI F., La Carta sociale europea tra enunciazione, controllo e applicazione nelle Corti nazionali. La lunga marcia verso l'effettività, in Rivista del diritto della sicurezza sociale, 2008, p. 532 ss.;

PALERMO F., The Use of Minority Language: Recent Developments in EC Law and Judgments of the ECJ, in Maastricht Journal of European and Comparative Law, n. 3, 2001, p. 299 ss.;

PALICI Di SUNNI PRAT, L'uso della lingua materna tra tutela delle minoranze e parità di trattamento nel diritto comunitario, in "Dir. Pubbl. Comp. Eur.", 1999, p. 171 ss.;

———, La legge italiana sulla tutela delle minoranze linguistiche storiche nel quadro europeo, in Dir. pubbl. comp. eur., n. 1, 2000, p. 101 ss.;

PANAITESCU P., The Gypsies in Walachia and Moldavia, in JGLS, 1941;

PANZERI L., Le prospettive di tutela delle minoranze linguistiche in Italia, in Le Regioni n. 5/2009, p. 1000 ss.;

PEDRAZZI M., Il Comitato europeo dei diritti sociali riscontra la violazione da parte dell'Italia del diritto dei Rom ad un alloggio adeguato, in Diritto umani e diritto internazionale, 2007, p. 155 ss.;

PIERGIGLI V., Diritti dell'uomo e diritti delle minoranze nel contesto internazionale ed europeo: riflessioni su alcuni sviluppi nella protezione dei diritti linguistici e culturali, in *Rassegna parlamentare*, 1996;

———, La legge 15 dicembre 1999, n. 482 (“Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche”) ovvero dall’agnosticismo al riconoscimento, in *Rassegna parlamentare* n. 3, 2000, p. 623 ss.;

———, Voce Minoranze linguistiche, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XX, Roma, 2005;

POGANY I., Minority Rights and the Roma of Central and Eastern Europe, in *Human Rights Law Review*, 2006;

PORCHIA O., Carta sociale europea, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. II, Torino, 2005, p. 122 ss.;

PSYCHOGIOPOULOU E., The Cultural Mainstreaming Clause of Article 151 EC, Protection and Promotion of Cultural Diversity or Hidden Cultural Agenda?, in *European Law Journal*, 5, 2007, p. 575 ss.;

RAM M., Anti-discrimination Policy and the Roma: Assessing the Impact of the EU Enlargement, *Yearbook of European Law and Policy*, 3, 2007, p. 491 ss.;

RECHEL B., What has Limited the EU’s Impact on Minority Rights in Accession Countries?, *East European Politics & Societies* Winter, 2008, p. 171 ss.;

RIGAUX F., « Mission impossible: la définition de la minorité », *Revue trimestrielle des Droits de l 'Homme*, numéro spécial: La Protection des minorités n. 30, 1997, p. 155 ss.;

ROLLA G., CECCHERINI E., Il riconoscimento delle diversità culturali e linguistiche nell’ordinamento costituzionale europeo, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2, 2007, p. 660 ss.;

RONZITTI N., Un nuovo strumento per la protezione dei diritti umani?, in *Riv. Dir. Int.*, 1989, p. 59 ss.;

———, Un passo avanti nella procedura CSCE per la protezione dei diritti umani, in *Riv. Dir. Int.*, 1990, p. 619 ss.;

ROSENBERG D., L’indifference du juge européen aux discriminations subies par les Roms, in *Rev. Trim. Dr. Homme*, 48, 2008, p. 1017 ss.;

ROTH S. J., The CSCE Charter of Paris for New Europe, a New Charter in the Helsinki Process, *HRLJ*, 1990;

———, Comments on the Geneva CSCE Meeting of Experts on National Minorities, in HRLJ, 1991, vol. 12, n. 8-9, p. 330 ss.;

SANDLAND R., Developing a Jurisprudence of Difference: the Protection of the Human Rights of Travelling Peoples by the European Court of Human Rights, in Human Rights Law Rev., 3, 2008, p. 475 ss.;

SELEJAN-GUTAN B., RUSU H., Are there Underprotected Minorities in Europe?, in AWR-Bulletin- Quarterly on Refugee Problems, n. 2/3, 2009, p. 130 ss.;

SIMONI A., Il giurista e gli zingari: lezioni dalla common law, in Pol. Dir. 1999, p. 629 ss.;

SONNEMAM T., Dark Mysterious Wanderers: The Migrating Metaphor of the Gypsy, Journal of Popular Culture, vol. 32, 1999, p. 119 ss.;

SUDRE F., La protection des droits sociaux par la Cour européenne des droits de l'homme: un exercice de "juisprudence fiction"?, in Revue trimestrielle des droits de l'homme, n. 55, 2003, p. 755 ss.;

TAVERNIER P., A propos de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur protection des minorités nationales, in RGDIP, 1995, 2, p. 385 ss.;

TIMMERMAN J., When her Feet Touch the Ground: Conflict between the Roma Familistic Custom of Arranged Marriage and Enforcement of International Human Rights Treaties, in Journal of Transnational Law and Policy, 13, 2004, p. 490 ss.;

TOGGENBURG G.N., A Remaining Share or a New Part? The Union's role vis-à-vis Minorities after the Enlarged Decade, EUI Working Papers-Law, vol. 15, 2006, p. 1 ss.;

ZIMMERMANN M., La solution nazional-socialiste de la questione tzigane, in Etudes Tsiganes, n. 18, Parigi, 2004, p. 129 ss.;

WRIGHT J., The OSCE and the protection of minority rights, in Human Rights Quarterly, n. 3, 1996, p. 190 ss.;

Legislazione UE

1)Regolamenti

Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999, in GUUE, L 210 del 31 luglio 2006, p. 25 ss.;

Regolamento (CE) n. 168/2007 del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, in GUUE, L 53 del 22 febbraio 2007, p. 1 ss.;

Regolamento (UE) n. 437/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010 che modifica il regolamento (CE) n. 1080/2006 sul Fondo europeo di sviluppo regionale per quanto riguarda l'ammissibilità degli interventi in materia di edilizia abitativa a favore delle comunità emarginate, in GUUE, L 132 del 29 maggio 2010, p. 1 ss.;

Regolamento (UE) n. 1296/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativo a un programma dell'Unione europea per l'occupazione e l'innovazione sociale ("EaSI") e recante modifica della decisione n. 283/2010/UE che istituisce uno strumento europeo Progress di micro-finanza per l'occupazione e l'inclusione sociale, in GUUE, L 347 del 20 dicembre 2013, p. 238 ss.;

Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, in GUUE, L 347 del 20 dicembre 2013, p. 320 ss.;

Regolamento (UE) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, in GUUE, L 347 del 20 dicembre 2013, p. 470 ss.

Regolamento (UE) n. 1381/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che istituisce un programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza per il periodo 2014-2020, in GUUE, L 354 del 28 dicembre 2013, p. 62 ss.;

Regolamento (UE) n. 282/2014, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, sull'istituzione del terzo programma d'azione dell'Unione in materia di salute (2014-2020) e che abroga la decisione n. 1350/2007/CE, in GUUE, L 86 del 21 marzo 2014, p. 1 ss.;

2) Direttive

Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra le persone, indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, in GUCE, L 180 del 19 giugno 2000, p. 22 ss.;

Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, relativa alla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, in GUCE, L 303 del 2 dicembre 2000, p. 16 ss.;

Direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, fissa le condizioni dell'ingresso e del soggiorno al quale i cittadini di Stati terzi che risiedono legalmente in uno Stato membro, possono esercitare il diritto al ricongiungimento familiare, in GUCE, L 251 del 3 ottobre 2003, p. 12 ss.;

Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini dei paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, in GUCE, L 016 del 23 gennaio 2004, p. 44 ss.;

Direttiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, in GUCE, L 158 del 30 aprile 2004, p. 77 ss.;

Direttiva qualifiche, 2011/95/UE, del Parlamento Europeo e del Consiglio, che stabilisce norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i contenuti della protezione riconosciuta, in GUUE, L 337 del 20 dicembre 2011, p. 9 ss.;

Direttiva protezione temporanea, 2001/55/CE, che stabilisce standard minimi per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati nonché la promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, in GUCE, L 212 del 7 agosto 2001, p. 12 ss.;

Direttiva 2013/32/UE, che abroga la Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, in GUUE, L 180 del 29 giugno 2013, p. 60 ss.;

3) Decisioni

Decisione 2000/750/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che istituisce un Programma comunitario di azione per combattere le discriminazioni (2001-2006), in GUCE, L 303 del 2 dicembre 2000, p. 22 ss.;

Decisione 2006/515/CE del Consiglio, del 18 maggio 2006, relativa alla conclusione della convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, in GUUE, L 201 del 26 luglio 2006, p. 15 ss.;

Decisione n. 1672/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006, che istituisce un programma comunitario per l'occupazione e la solidarietà sociale — Progress, in GUUE, L 315 del 15 novembre 2006, p. 1 ss.;

Decisione n. 1719/2006/CE del Parlamento e del Consiglio del 15 novembre 2006 che istituisce il programma «Gioventù in azione» per il periodo 2007-2013, in GUUE, L 327/30 del 24 novembre 2006, p. 70 ss.;

Decisione n. 779/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2007, che istituisce per il periodo 2007-2013 un programma specifico per prevenire e combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio (programma Daphne III) nell'ambito del programma generale Diritti fondamentali e giustizia, in GUUE, L 173 del 3 luglio 2007, p. 19 ss.;

Decisione n. 1098/2008/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2008 riguardante l'anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale (2010), in GUUE, L 298 del 7 novembre 2008, p. 20 ss.;

Decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale, in GUUE, L 328 del 6 dicembre 2008, p. 55 ss.;

Decisione n. 283/2010/UE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento europeo Progress di micro-finanza per l'occupazione e l'inclusione sociale, in GUUE, L 87 del 7 aprile 2010, p. 1 ss.;

Documenti delle istituzioni dell'Unione europea

1) Comunicazioni della Commissione europea

Comunicazione della Commissione agli Stati membri che stabilisce gli orientamenti dell'iniziativa comunitaria EQUAL relativa alla cooperazione transnazionale per promuovere nuove pratiche di lotta alle discriminazioni e alle disuguaglianze di ogni tipo in relazione al mercato del lavoro, Bruxelles, 14 aprile 2000, C(2000) 853;

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Non discriminazione e pari opportunità: un impegno rinnovato, del 2 luglio 2008, COM(2008) 420 definitivo;

Comunicazione della Commissione, Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, del 19 ottobre 2010, COM(2010) 573 definitivo;

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, L'integrazione sociale ed economica dei Rom in Europa, del 14 aprile 2010, COM(2010) 133 definitivo;

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Quadro dell'Unione europea per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020, del 5 aprile 2011, COM(2011) 173 definitivo;

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Strategie nazionali di integrazione dei Rom: un primo passo nell'attuazione del Quadro dell'UE, del 21 maggio 2012, COM(2012) 226 definitivo;

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Progressi nell'attuazione delle strategie nazionali di integrazione dei Rom, del 26 giugno 2013, COM(2013) 454 definitivo;

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Report on the implementation of the EU Framework for National Roma Integration, del 2 aprile 2014, COM(2014) 209 definitivo;

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Relazione sull'attuazione del Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom, del 17 giugno 2015, COM(2015) 299 definitivo;

2) Risoluzioni del Parlamento Europeo

Risoluzione del Parlamento europeo sul mantenimento e sulla promozione della diversità culturale: il ruolo delle regioni europee e delle organizzazioni internazionali quali l'Unesco e il Consiglio d'Europa, del 14 gennaio 2004, P5_TA(2004)0022;

Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione dei rom nell'Unione europea del 28 aprile 2005, P6_TA(2005)0151;

Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione delle donne rom nell'Unione europea del primo giugno 2006, P6_TA(2006)0244;

Risoluzione del Parlamento europeo su una strategia europea per i rom del 31 gennaio 2008, P6_TA(2008)0035;

Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione sociale dei rom e su un loro miglior accesso al mercato del lavoro nell'Unione europea dell'11 marzo 2009, P6_TA(2009)0117;

Risoluzione del Parlamento europeo sul secondo Vertice europeo sui rom del 25 marzo 2010, P7_TA(2010)0085;

Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione dei rom e la libertà di circolazione nell'Unione Europea del 9 settembre 2010, P7_TA-PROV(2010)0312;

Risoluzione del Parlamento europeo sulla strategia dell'UE per l'inclusione dei rom del 9 marzo 2011, P7_TA(2011)0092;

Risoluzione del Parlamento europeo in occasione della Giornata internazionale dei rom-antiziganismo in Europa e riconoscimento, da parte dell'UE, della giornata commemorativa del genocidio dei rom durante la Seconda guerra mondiale, del 15 aprile 2015, P8_TA(2015)0095;

3) Raccomandazioni del Consiglio europeo

Raccomandazione del Consiglio europeo “Misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri”, in GUUE, C 378 del 24 dicembre 2013, p. 1 ss.;

4) Conclusioni del Consiglio dell'Unione europea

Conclusioni del Consiglio sull'inclusione dei Rom del dicembre 2008, Doc. 15976/1/08 REV 1;

Conclusioni del Consiglio sull'inclusione dei Rom e i principi di base comuni sull'inclusione dei Rom ad esse allegati del giugno 2009, Doc. 10394/09 + COR 1;

Conclusioni del Consiglio sulla promozione dell'inclusione dei Rom del giugno 2010, Doc. 10058/10 + COR 1;

Conclusioni del Consiglio sulla quinta relazione della Commissione sulla coesione economica, sociale e territoriale del febbraio 2011, Doc. 6738/11;

5) Altri atti dell'Unione europea

Relazione congiunta sull'applicazione della direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica e della direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, COM(2014) 02 definitivo;

Commission Staff Working Document, Roma in Europe: The Implementation of European Union Instruments and Policies for Roma Inclusion – Progress Report 2008-2010, del 7 aprile 2010, SEC(2010) 400 definitivo;

European Commission, The Situation Of Roma in an Enlarged European Union, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2004;

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Housing conditions of Roma and Travellers in the European Union. Comparative report, Vienna, FRA, 2009;

Libro Verde: Uguaglianza e non discriminazione nell'Unione europea allargata, COM (2004) 379 definitivo;

Relazione dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, "La situazione dei cittadini comunitari rom che si trasferiscono e stabiliscono in altri Stati membri dell'UE", Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2010;

The situation of Roma in 11 EU Member States; Survey results at a glance. Agenzia per i diritti fondamentali, Banca Mondiale, Programma di sviluppo delle Nazioni Unite, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012;

Report on the implementation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies, COM(2014) 209 final;

Report of the Roma Task on Roma Integration: First Findings of Roma Task Force and Report on Social Inclusion, Bruxelles, 21 dicembre 2010, MEMO/10/701;

Unione Europea, Vademecum: I 10 principi di base comuni sull'inclusione dei Rom, 2010;

What works for Roma inclusion in the EU-policies and model approaches, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012;

Trattati, atti e documenti del Consiglio d'Europa

Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, Strasburgo, 5 novembre 1992;

Convenzione Quadro per la protezione delle minoranze nazionali, Strasburgo, 1 febbraio 1995;

Carta sociale europea (riveduta), Strasburgo, 3 maggio 1996;

The Strasbourg Declaration on Roma, 20 ottobre 2010, CM(2010) 133 final;

Raccomandazione della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza n. 3, La lotta contro il razzismo e l'intolleranza nei confronti dei Rom/gipsy, 6 marzo 1998, CRI(98) 29 ;

Raccomandazione della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza n. 13, Lotta alla "Rom-fobia"(anti-gypsism) e alla discriminazione nei confronti dei Rom, 24 giugno 2011, CRI(2011) 37;

Raccomandazione n. 563 (1969) dell'Assemblea Consultiva sulla situazione dei rom e dei nomadi in Europa;

Risoluzione n. 13 (1975) del Comitato dei Ministri sulla situazione sociale dei nomadi in Europa;

Risoluzione n. 125 (1981) della Conferenza delle Autorità Locali e Regionali d'Europa sul ruolo e la responsabilità delle autorità locali e regionali con riferimento ai problemi culturali e sociali delle popolazioni di origine nomade;

Raccomandazione n. 1 (1983) del Comitato dei Ministri sui nomadi apolidi e sui nomadi di nazionalità sconosciuta;

Raccomandazione n. 1134 (1990) dell'Assemblea parlamentare relativa ai diritti delle minoranze;

Raccomandazione n. 1203 (1993) dell'Assemblea Parlamentare sui rom in Europa;

Raccomandazione n. 4 (2000) del Comitato dei Ministri sull'istruzione dei bambini rom in Europa;

Raccomandazione n. 17 (2001) del Comitato dei Ministri per il miglioramento della situazione economica e lavorativa dei rom e dei nomadi in Europa;

Raccomandazione n. 14 (2004) del Comitato dei Ministri sulle condizioni di mobilità e stanziamento dei nomadi in Europa;

Raccomandazione n. 4 (2005) del Comitato dei Ministri sul miglioramento delle condizioni abitative dei rom e dei nomadi in Europa;

Raccomandazione n. 10 (2006) del Comitato dei Ministri sul miglioramento dell'accesso alla sanità per i rom e i nomadi in Europa;

Raccomandazione n. 5 (2008) del Comitato dei Ministri agli stati membri sulle politiche a favore dei rom e/o dei nomadi in Europa;

Raccomandazione CM/Rec(2009) 4 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla formazione dei rom e dei nomadi in Europa;

Raccomandazione CM/Rec(2012) 12 del Comitato dei Ministri agli Stati Membri del Consiglio d'Europa on effective tool for promoting respect for human rights and social inclusion of Roma;

Risoluzione n. 1740 (2010) dell'Assemblea parlamentare sulla situazione dei rom in Europa e attività attinenti del Consiglio d'Europa;

Report of the Committee of Experts. Application of the Charter in Romania, 1th Monitoring Cycle. ECRML, 26 October 2010;

Report of the Committee of Experts. Application of the Charter in Finland, 1th Monitoring Cycle. ECRML, 26 October 2010;

Report of the Committee of Experts. Application of the Charter in the Netherlands Monitoring Cycle. ECRML, 24 October 2012;

Report of the Committee of Experts. Application of the Charter in Spain, 3rd Monitoring Cycle. ECRML, 24 October 2012;

Report of the Committee of Experts. Application of the Charter in Austria, 3rd Monitoring Cycle. ECRML, 28 November 2012;

Report of the Committee of Experts. Application of the Charter in Czech Republic, 2nd Monitoring Cycle. ECRML, 30 January 2013;

Atti e documenti delle Nazioni Unite

International Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination, proclamata con la Risoluzione 2106 (XX) dall'Assemblea Generale dell'ONU il 21 dicembre 1965;

International Covenant on Civil and Political Rights, adottato dall'Assemblea Generale dell'ONU con la Risoluzione 2200 A (XXI) del 1966;

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, adottato dall'Assemblea Generale dell'ONU con la Risoluzione 2200 A (XXI) del 1966;

Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, adottata con la Risoluzione n. 47/135, il 18 dicembre 1992;

Risoluzione n. 77 del 1993 della Commissione diritti umani delle Nazioni Unite;

General Recommendation No. 27: Discrimination against Roma, 16 settembre 2000, CERD;

Atti e documenti dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa

Decisione n. 3/03, Piano d'Azione per migliorare la situazione dei rom e dei sinti nell'area dell'OSCE, Consiglio dei Ministri, 2 dicembre 2003, Maastricht, MC.DEC/3/03;

Decisione n. 6/08, Potenziamento delle iniziative dell'OSCE volte ad attuare il Piano d'Azione per migliorare la situazione dei rom e dei sinti nell'area dell'OSCE, Consiglio dei Ministri, 5 dicembre 2008, Helsinki, MC.DEC/6/08;

Decisione n. 8/09, Potenziamento delle iniziative volte ad assicurare un'integrazione sostenibile dei rom e dei sinti, 2 dicembre 2009, Atene, MC.DEC/8/09;

Documento di Copenhagen, Seconda Conferenza sulla Dimensione Umana della CSCE, 5 giugno -29 luglio 1990;

Documento del Vertice di Helsinki, Le sfide del Cambiamento, 1992, CSCE;

Documento del Vertice d Istanbul, Carta per la Sicurezza Europea, 1999, OSCE;

Raccomandazioni dell'Aja sui diritti all'educazione delle minoranze nazionali, 1996, OSCE;

Raccomandazioni di Lund su un'effettiva partecipazione delle minoranze nazionali alla vita pubblica, 1999, OSCE;

Raccomandazioni di Oslo sui diritti linguistici delle minoranze nazionali, 1998, OSCE;

Raccomandazioni di Bolzano sulle minoranze nazionali nelle relazioni interstatali, 2008, OSCE;

Report on the situation of Roma and Sinti in the OSCE Area. High Commissioner on National Minorities, The Hague, OSCE, 2000;

Legislazione italiana

Circolare del Ministero degli Interni dell'11 ottobre 1973 (MIAC n. 17/73), "Problema dei nomadi";

Circolare del Ministero degli Interni del 5 luglio 1985 (MIAC n. 15185/85), "Problema dei nomadi";

Circolare del Ministero degli Interni del 18 gennaio 1991, "Insediamenti di nomadi, zingari ed extracomunitari. Attività di vigilanza e controllo";

Circolare ministeriale n. 207 del 1986, "Scolarizzazione degli alunni zingari e nomadi nella scuola materna, elementare e secondaria di I grado";

Circolare n. 301 del 1989, "Inserimento degli stranieri nella scuola dell'obbligo: promozione e coordinamento delle iniziative per il diritto allo studio";

Decreto legislativo n. 30/2007, per l'attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 72 del 27 marzo 2007;

Decreto legislativo n. 5/2007, per l'attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 25 del 31 gennaio 2007;

Decreto legislativo n. 3/2007, per l'attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 24 del 30 gennaio 2007;

Decreto legislativo n. 159/2008, per "modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, recante attuazione della direttiva 2005/85/CE relativa alle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 247 del 21 ottobre 2008;

Decreto legislativo n. 140/2005, per l'attuazione della direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 168 del 21 luglio 2005;

Decreto legislativo n. 18/2014, per l'attuazione della direttiva 2011/95/UE recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.55 del 7 marzo 2014;

Decreto legislativo n. 85/2003, per l'attuazione della direttiva 2001/55/CE relativa alla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati ed alla cooperazione in ambito comunitario, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.93 del 22 aprile 2003;

Legge n. 302 del 1997, per la ratifica della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.215 del 15 settembre 1997;

Legge n. 482 del 15 dicembre 1999, "Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche-storiche", è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 297 del 20 dicembre 1999;

Legge n. 30 del 1999, per la ratifica Carta sociale europea, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 215 del 23 febbraio 1999;

Legge n. 205 del 25 giugno 2003, “Misure urgenti nel campo della discriminazione razziale, etnica e religiosa”, disponibile all’indirizzo: www.normattiva.it;

Legge regionale n. 41 del 16 agosto 1984, Interventi a tutela della cultura dei rom;

Legge regionale n. 82 del 24 maggio 1985, Norme in favore dei rom;

Legge Provinciale di Trento n. 15 del 02 settembre 1985, Norme a tutela degli zingari;

Legge regionale n. 9 del 9 marzo 1988, Tutela dell’etnia e della cultura dei nomadi;

Legge regionale n. 47 del 23 novembre 1988, Norme per le minoranze nomadi in Emilia Romagna;

Legge regionale n. 11 del 14 marzo 1988, Norme a tutela della cultura «rom» nell’ambito del territorio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

Legge regionale n. 17 del 12 marzo 1988, Interventi per la tutela dell’etnia rom;

Legge regionale n. 54 del 22 dicembre 1989, Interventi a tutela della cultura rom e sinti

Legge regionale n. 73 del 18 aprile 1995, Interventi per i popoli rom e sinti;

Legge regionale n. 32 del 27 aprile 1990, Misure per favorire l’inserimento dei nomadi nella società e per la tutela della loro identità e del loro patrimonio culturale;

Legge regionale n. 21 del 27 agosto 1992, Interventi a tutela delle popolazioni zingare e nomadi;

Legge regionale n. 26 del 10 giugno 1993, Interventi a favore della popolazione zingara;

Legge regionale n. 3 del 5 gennaio 1994, Interventi a favore di emigrati, immigrati, rifugiati, apolidi, nomadi e loro famiglie;

Legge regionale n. 2 del 12 gennaio 2000, Interventi per i popoli rom e sinti;

Legge regionale n. 2 del 12 marzo 2003, Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali;

Legge provinciale n.12 del 29 ottobre 2009, Misure per favorire l’integrazione dei gruppi rom e sinti residenti in provincia di Trento;

UNAR, (2011), Attuazione Comunicazione Commissione Europea n. 173/2011, Strategia Nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Camminanti;

Legislazione rumena

Costituzione rumena, <http://www.ccr.ro/default.aspx?page=laws/constitution>;

Legge n. 33 del 29 aprile 1995, per ratificare la Convenzione-Quadro per la protezione delle minoranze nazionali, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.82 del 4 maggio 1995;

Legge n. 103 del 2006, per ratificare il Protocollo n. 12 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 376 del 2 maggio 2006;

Legge n. 282 del 2007, per ratificare la Carta delle lingue regionali e minoritarie, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 752 del 6 novembre 2007;

Legge n. 860 del 13 agosto 2008, per adottare la Strategia Nazionale la Protezione dei Diritti del Bambino, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 646 di 10 settembre 2008;

Legge n. 237 del 2010, per adottare la Strategia Nazionale per le Pari Opportunità pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 242 del 15 aprile 2010;

Legge n. 28 del 2011, per istituire la giornata di commemorazione dei Rom dalla schiavitù, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 182 del 5 marzo 2011;

Decisione n.430 del 25 aprile 2001, per adottare la Strategia del Governo rumeno per il miglioramento della situazione dei Rom del 2001, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 252 di 16 maggio 2001. Sulla Strategia del Governo del 2001;

Decisione del Governo n. 875 del 28 luglio 2005, per adottare la Strategia Nazionale di Breve e Medio Periodo per la Formazione Professionale (2005-2010), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 747 di 17 agosto 2005;

Decisione n. 58, del 21 giugno 2001, per istituire il Consiglio per le Minoranze Nazionali, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 365 di 6 luglio 2001;

Ordinanza d'urgenza n. 78 del 7 ottobre 2004, per istituire l'Agenzia Nazionale per i Rom, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 969 di 21 ottobre 2004;

Decisione n. 1221 del 14 dicembre 2011 per adottare la Strategia del Governo Rumeno per l'Inclusione dei Cittadini Rumeni di etnia Rom per il periodo 2012-2020, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, Parte I, n. 6 del 4 gennaio 2012;

Decisione n. 85 del gennaio 2015 concernente la Strategia del Governo rumeno per l'inclusione dei cittadini rumeni di minoranza Rom per il periodo 2015-2020, , pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, Parte I, n. 49 del 21 gennaio 2015;

Ordinanza del Governo n. 137/2000 riguardante il quadro antidiscriminatorio, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 166 del 7 marzo 2010.

INDICE

Sommario.....p.3

Introduzione.....p.6

CAPITOLO I: ROM CITTADINI EUROPEI SCONOSCIUTI

1.Premessa.....p.14

2.Cenni introduttivi sulla presenza nell'Unione europea dei rom cittadini europei.....p.15

2.1.Terminologia.....p.16

2.2.Dati demografici e statistici.....p.18

2.3.Breve excursus sulla migrazione dei rom.....p.20

2.3.1.L'arrivo dei rom nelle terre bizantine.....p.23

2.3.2.L'arrivo dei rom in Europa occidentale.....p.23

2.3.3.I primi provvedimenti di espulsione.....p.24

2.3.4.Le politiche di sedentarizzazione forzata.....p.25

2.3.5.Porrajmos o lo sterminio dei rom.....p.25

2.3.6.I rom dell'Europa centro-orientale durante il periodo comunista.....p.26

3.Prime riflessioni sul tema dell'integrazione dei rom nell'Unione europea..... p.29

3.1.I rom una minoranza europea speciale?.....p.31

3.2.La lotta alla discriminazione etnico razziale dei rom.....p.32

3.3.Le politiche europee per l'inclusione sociale dei rom.....p.34

CAPITOLO II: IL RICONOSCIMENTO E LA PROTEZIONE DELLA MINORANZA ROM NELL'AMBITO INTERNAZIONALE ED EUROPEO

1.Premessa.....p.37

2.La classificazione dei rom in alcune tipologie minoritarie.....p.39

3. Le fonti normative delle Nazioni Unite per la protezione delle minoranzep.46

3.1. Segue: gli organi di controllop.50

3.2. Strumenti onusiani soft law relativi alla minoranza romp.51

4.L'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa e la minoranza nazionale rom e sintip.55

4.1.Rom e sinti nei documenti dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europap.56

4.2.L'Alto Commissario sulle minoranze nazionali e la minoranza rom e sinti...	p.61
5.Il Consiglio d'Europa e la minoranza nazionale rom e travellers	p.63
5.1.La Carta delle lingue regionali e minoritarie.....	p.67
5.2.La Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali	p.71
6.L'Unione europea e il riconoscimento delle minoranze	p.73
6.1.Segue:la Corte di Giustizia e la questione della protezione delle minoranze.....	p.75
6.2.L'Unione europea e la minoranza rom	p.77

CAPITOLO III LA NON-DISCRIMINAZIONE DEI ROM PER MOTIVI ETNICO-RAZZIALI

1.Premessa.....	p.84
2.La tutela antidiscriminatoria europea dei rom per motivi etnico-razziali.....	p.87
2.1.Segue: la direttiva 2000/43/CE sull'uguaglianza razziale	p.91
2.2.Caso CHEZ RB: un'opportunità per combattere la diffusa discriminazione etnico-razziale dei rom?.....	p.94
3.Politiche, programmi e strumenti finanziari europei per combattere le discriminazioni etnico-razziale nei confronti dei rom	p.96
4.I rom e la non-discriminazione per motivi etnico-razziali: risultati concreti.	p.99

CAPITOLO IV: LE POLITICHE EUROPEE PER L'INCLUSIONE SOCIALE DEI ROM

1.Premessa.....	p.104
2.Il "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom": una nuova opportunità?.....	p.106
3.Le politiche europee in materia di istruzione.....	p.109
3.1.Segue: base giuridiche e programmi europei.....	p.111
3.2.Il "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom" e l'accesso all'istruzione.....	p.113
4.Le politiche europee in materia di occupazione.....	p.115
4.1.Segue: basi giuridiche e programmi europei.....	p.116
4.2."Il Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom" e l'accesso all'occupazione.....	p.118
5.L'odierna situazione delle condizioni abitative dei rom nell'Unione europea.....	p.119

5.1. Il diritto all'alloggio nei documenti internazionali.....	p.122
5.1.1. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il diritto all'alloggio.....	p.123
5.1.2. Il diritto all'alloggio nella Carta sociale europea riveduta.....	p.125
5.2. Le politiche europee in materia di alloggio.....	p.127
6. Le politiche europee in materia di sanità e assistenza sanitaria.....	p.133

CAPITOLO V LE POLITICHE EUROPEE PER L'INTEGRAZIONE DEI ROM NELL'AMBITO CULTURALE

1. Premessa.....	p.139
2. 'Un mondo di mondi': tratti distintivi della cultura rom.....	p.140
2.1. Lo stereotipo del nomadismo come "codice interpretativo" della cultura rom.....	p.143
2.1.1. Lo stile di vita itinerante dei rom e il giudice di Strasburgo.....	p.145
2.2. Il matrimonio tradizionale rom: la sentenza Muñoz Díaz.....	p.148
3. La via europea all'integrazione culturale dei rom.....	p.149
3.1. La politica culturale europea per l'integrazione dei rom.....	p.149
3.2. Concetto di cultura. Una definizione aperta.....	p.151
3.3. Segue: concetto di diversità culturale	p.154
3.4. L'Unione europea e la tutela della diversità culturale.....	p.156
3.5. Misure europee concrete per tutelare la diversità culturale dei rom.....	p.158

CAPITOLO VI L'INTEGRAZIONE DELLE COMUNITÀ ROM IN ITALIA E ROMANIA

I. INTEGRAZIONE DEI ROM, SINTI, CAMMINANTI: IL CASO ITALIANO

1. Lo status giuridico delle comunità rom in Italia.....	p.163
2. La tutela delle minoranze in Italia e la legge n. 482/199.....	p.167
2.1. Il mancato riconoscimento nell'ordinamento italiano dei rom, dei sinti e dei camminanti in quanto minoranza.....	p.168
2.1.1. Segue: il ruolo delle Regioni nella disciplina giuridica dei rom, dei sinti e dei camminanti.....	p.170
3. Strumenti di tutela giuridica contro la discriminazione delle comunità rom....	p.172
4. La Strategia italiana per l'integrazione dei rom, dei sinti e dei camminanti.....	p.175

4.1.Segue: la valutazione della Strategia italiana per l'integrazione dei rom, dei sinti e dei camminanti.....	p.180
--	-------

II. L'INTEGRAZIONE DEI ROM: IL CASO RUMENO

1.I rom e la Romania: un inquadramento.....	p.182
2.La protezione giuridica della minoranza rom nell'ordinamento giuridico rumeno: disposizioni costituzionali.....	p.186
2.1.Disposizioni normative specifiche.....	p.188
2.1.1.La Strategia del Governo rumeno per il miglioramento della situazione dei rom del 2001.....	p.189
2.2.Quadro istituzionale.....	p.190
2.2.1.Agenzia Nazionale per i Rom.....	p.191
3.Il quadro normativo e istituzionale antidiscriminatorio.....	p.191
3.1.Consiglio Nazionale per la Lotta alle Discriminazioni.....	p.192
4.Strategia governativa per l'inclusione dei cittadini rumeni di minoranza rom (2012-2020).....	p.196
4.1.Segue: Strategia del Governo rumeno per l'inclusione dei cittadini rumeni appartenenti alla minoranza rom (2015-2020).....	p.196
Conclusioni.....	p.203
Cronologia.....	p.213
Allegato-Comunicazione della Commissione europea-"Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020".....	p.219
Indice della giurisprudenza.....	p.236
Bibliografia.....	p.238